La problématique de la traite d'êtres humains a pris une ampleur considérable au cours des dernières années, tant dans la sphère médiatique que dans l'agenda politique de la plupart des gouvernements et de nombreuses ONG. Pourtant, en Suisse comme ailleurs, les connaissances sur ce thème complexe sont encore lacunaires.

Cette étude a pour objectif de combler certaines de ces lacunes, en établissant un état des lieux des différentes facettes de la traite des personnes en Suisse, avec en point de mire la protection sociale des victimes et les politiques publiques en la matière. Un objectif supplémentaire de l'étude est d'analyser la faisabilité et les modalités d'une évaluation quantitative du phénomène en Suisse.

Auteures:

Joëlle Moret est anthropologue et collaboratrice scientifique au SFM.

Denise Efionayi-Mäder est sociologue et directrice adjointe du SFM.

Fabienne Stants est psychologue interculturelle et collaboratrice scientifique au SFM.

ISBN: 978-2-940379-09-5

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION AND POPULATION STUDIES

J. Moret, D. Efionayi-Mäder, F. Stants

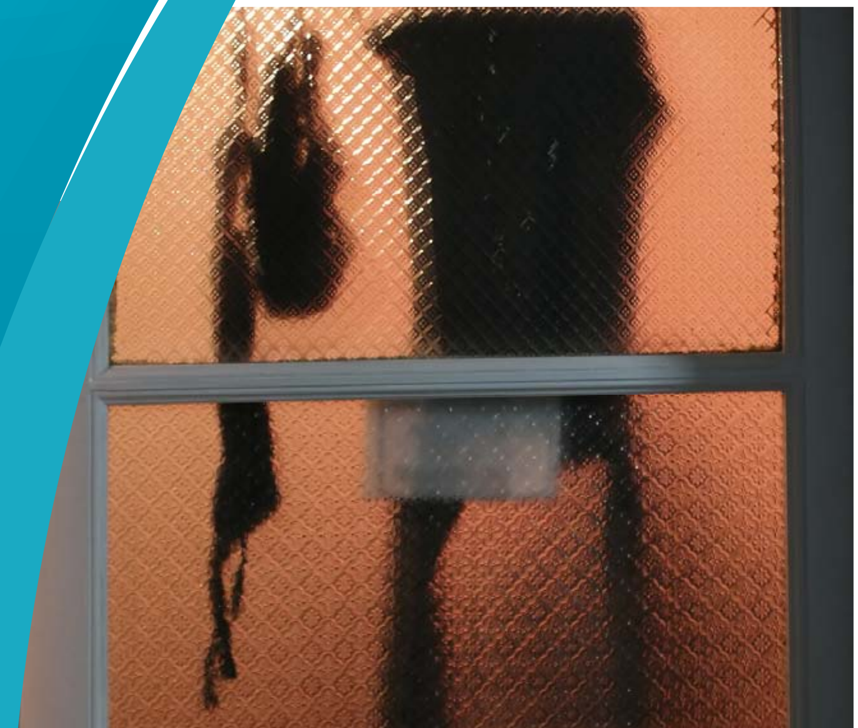
Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes?

Etudes du SFM 52

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION AND POPULATION STUDIES

Traite des personnes en Suisse: quelles réalités, quelle protection pour les victimes?



Joëlle Moret, Denise Efionayi-Mäder, Fabienne Stants

Etudes du SFM 52

Etudes du SFM 52

Joëlle Moret
Denise Efionayi-Mäder
Fabienne Stants

Traite des personnes en Suisse : quelles réalités, quelle protection pour les victimes ?

Cette étude a été financée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), le Service de lutte contre la violence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, et l'Office fédéral de la police (fedpol).

ISBN : 978-2-940379-09-5

SWISS FORUM FOR MIGRATION AND POPULATION STUDIES (SFM)
UNIVERSITY OF NEUCHÂTEL
RUE ST-HONORÉ 2 – CH-2000 NEUCHÂTEL
TEL. +41 (0)32 718 39 20 – FAX +41 (0)32 718 39 21
SECRETARIAT.SFM@UNINE.CH – WWW.MIGRATION-POPULATION.CH

Table des matières

Remerciements

En premier lieu, nous aimerions remercier toutes les personnes qui ont accepté de se prêter au jeu de l'entretien et de partager avec nous leur temps, le résultat de leur expertise et leurs expériences. Notre gratitude va aux femmes migrantes, qui ont été elles-mêmes victimes de traite d'êtres humains dans notre pays et qui ont consenti à faire part de leur expérience, le plus souvent douloureuse, et des ressources qu'elles ont dû trouver pour s'en sortir. Parce que nous souhaitons préserver leur anonymat, elles ne sont pas citées nommément ici.

Nos remerciements vont ensuite aux spécialistes d'horizons et de contextes professionnels divers rencontrés (ou contactés téléphoniquement) dans le cadre de cette étude, dont le concours a été indispensable pour aborder les nombreuses facettes de la problématique. Par ordre alphabétique, ces personnes sont : Pia Andrist, Anne Ansermet, Niklaus Bircher, Marcel Bosonnet, Corinne Bouvard, Madeleine Bovigny, Tanja Brombacher, Daniel Burnat, Milena Chimienti, Luis Cid, Eva Danzl, Sara Donath, Agi Foldhazi, Yvonne Gendre, Marie-Jo Glardon, Ruth Greber, Christina Hausammann, Vera Holzwarth, Isabelle Jaques, Pierre Jaquier, Bernard Jordan, Eric Karlen, Jean-Yves Lavanchy, Stephan Libiszewski, Claire Magnin, Sylvie Marguerat, Gabriela Maurer, Simea Merz, Claudia Meyer, Srismorn Meyer, Conrad Müller, Bruno Ongaro, Monse Ortego, Alexander Ott, Olivier Robert, Ivana Roth, Catherine Rouverey, Bea Ruegg, Peter Ruegger, Roberto Sandrinelli, Jürg Schäublin, Marianne Schertenleib, Ursula Schnyder, Doris Schwalm, Sabina Stanga, Silvia Steiner, Ruth-Gaby Vermot- Mangold, Joël Vincent, Line Voegtli, Eva Weishaupt, Martha Wigger, et Isabel Zoder.

Nous remercions également Martina Kamm et Janine Dahinden pour leur relecture critique de la première version du rapport, ainsi que Sylvia Stoeckli et Brigitte Said-Crettol qui ont effectué la relecture de la version française.

Enfin, nous tenons à remercier les membres du groupe d'accompagnement : Monique Aeschbacher, Stephan Libiszewski, Marianne Schertenleib, Eva Wiesendanger, Barbara Zimmerli. Par leur soutien et leur savoir en la matière, ils nous ont permis d'accéder aux informations, de joindre les interlocuteurs concernés et d'effectuer ainsi cette recherche dans les conditions les meilleures. Leurs réflexions et commentaires critiques sur d'anciennes versions de ce texte ont, de plus, été extrêmement précieux pour la finalisation du présent rapport.

Neuchâtel, juillet 2007

Joëlle Moret, Denise Efionayi-Mäder (responsable du projet) et Fabienne Stants.

Résumé

Introduction, recherche et méthodologie

La problématique de la traite d'êtres humains a pris une ampleur considérable au cours des dernières années, tant dans la sphère médiatique que dans l'agenda politique de la plupart des gouvernements et de nombreuses organisations internationales, gouvernementales ou non. En Suisse comme ailleurs, les connaissances sur ce thème complexe sont encore lacunaires, et une estimation réellement pertinente de l'ampleur du phénomène dans notre pays fait à l'heure actuelle défaut[1].

La législation suisse a récemment été modifiée conformément aux engagements internationaux pris récemment (signature du Protocole de Palerme concernant la lutte contre la traite des personnes). L'article pénal, prévu en remplacement de l'actuel, élargit la définition de la traite en y incluant, aux côtés des victimes d'exploitation sexuelle, celles dont la force de travail est exploitée, ainsi que les victimes de trafic d'organes. En outre, un service fédéral a été mis en place en 2003, avec pour mission de coordonner les mesures de lutte contre ce phénomène.

La présente recherche a pour objectif d'établir un état des lieux des différentes facettes de cette problématique en Suisse, avec en point de mire la protection sociale des victimes de ce délit et les politiques publiques en la matière. Un objectif supplémentaire de l'étude est d'analyser la faisabilité et les modalités d'une évaluation quantitative du phénomène.

La méthodologie a consisté, en plus d'une analyse de la littérature suisse et (partiellement) internationale, en trente entretiens avec des experts d'horizons divers (services et associations de conseil et d'encadrement des victimes, autorités policières et judiciaires, etc.), huit entretiens avec des femmes ayant elles-mêmes été victimes de traite (exploitation sexuelle ou de la force de travail) et trois études de cas (villes de Berne et de Lausanne ; FIZ Makasi, association située à Zurich, active dans le soutien des victimes de traite d'êtres humains).

[1] La seule estimation émane de l'Office fédéral de la police et date de 2001. Elle suggère un nombre de 1'500 à 3'000 personnes victimes de traite par année, mais est jugée peu fiable et trop élevée par de nombreux experts.

Questions de définition

La définition du phénomène et sa délimitation par rapport à d'autres domaines contigus sont les premiers obstacles à sa compréhension. Définir la traite est d'abord une question de perspective et, selon qu'on y porte un regard juridique, opérationnel (de terrain) ou sociologique, ses dimensions ne sont pas tout à fait identiques. Sous l'angle juridique, cette notion part avant tout d'une définition en fonction du délit et de son auteur, tandis que la définition opérationnelle des acteurs de terrain, actifs dans l'encadrement des victimes, la conceptualise du point de vue de ces dernières. Enfin, une approche de la traite en termes de processus semble, d'un point de vue sociologique, la plus pertinente. Les dimensions suivantes constituent les pierres angulaires d'une définition de la traite :

- L'obtention illégitime du consentement d'une personne, au moyen de la coercition, de la duperie et/ou de l'exploitation de sa vulnérabilité ;
- L'organisation du déplacement de cette personne (migration régulière ou non) ;
- L'exploitation de cette personne par la restriction de son autonomie et sa mise sous dépendance et par l'instrumentalisation de facteurs structurels comme sa précarité légale, sociale et économique dans le pays de destination.

En Suisse, les cas de traite d'êtres humains jugés sur la base de l'article pénal concerné sont rares et ont, à l'heure actuelle, essentiellement trait au milieu de la prostitution, selon la définition juridique en vigueur à ce jour. Il est cependant clair que les victimes de ce délit ne se limitent ni à ces quelques cas qui ont abouti à une condamnation, ni à l'industrie du sexe. Différents cas de traite ont été recensés dans le secteur domestique, en particulier parmi le personnel des représentants diplomatiques ou des fonctionnaires internationaux. D'autres secteurs comme l'hôtellerie, la restauration ou le bâtiment sont autant de domaines économiques souvent précaires, peu contrôlés et par conséquent « à risques ». Si des adolescentes figurent parfois parmi les victimes de traite, les jeunes enfants semblent moins en faire partie en Suisse. Enfin, aucun cas de trafic d'organe n'a été recensé jusqu'ici dans notre pays.

Le défi de l'évaluation quantitative : un suivi ciblé comme première étape

Pour différentes raisons, dont le fait qu'une part importante des situations de traite ne soit jamais découverte, l'évaluation chiffrée de leur ampleur demeure un défi majeur. La stratégie aujourd'hui la plus judicieuse pour mener à bien cette tâche en Suisse consiste en la mise en place d'un suivi systématique (monitorage) coordonné au niveau fédéral, fondé sur une analyse approfondie de statistiques et de sources variées. Ces statistiques

relèvent du domaine policier/judiciaire (condamnations, mais également enquêtes), des autorisations de séjour (provisoires ou non) octroyées aux victimes de traite et des prestations (matérielles et sous forme de conseils) fournies par les acteurs de la prise en charge, en particulier les organismes reconnus au sens de la LAVI. Une analyse minutieuse des dossiers policiers et judiciaires (y compris les plaintes n'ayant pas abouti) devrait compléter la démarche. Seule une approche pragmatique, comme celle que nous proposons, peut actuellement répondre à la nécessité d'une évaluation, en fournissant la première étape d'une systématisation du recueil et de l'analyse des données disponibles.

La protection sociale des victimes

La lutte contre la traite d'êtres humains passe par deux éléments principaux, qui constituent les deux faces d'une unique médaille : la poursuite des auteurs du délit et la protection des personnes qui en sont les victimes. Une analyse approfondie est consacrée à la deuxième de ces « faces », avec pour but d'en décrire les enjeux et les acteurs centraux, ainsi que les limites et les défis futurs auxquels elle sera confrontée.

De manière générale, le degré de sensibilisation envers les phénomènes de traite des personnes s'est sensiblement amélioré au cours des dernières années en Suisse. Les politiques publiques, dont la définition et la mise en œuvre sont du ressort des cantons, varient cependant fortement selon le lieu, comme l'attestent les études de cas effectuées dans le cadre de cette recherche, démontrant la nécessité de poursuivre le travail de formation et d'information des acteurs concernés.

Des dispositifs concertés de protection des victimes commencent donc à voir le jour dans certains cantons, qui visent une collaboration étroite entre les différents intervenants et principalement entre autorités policières et judiciaires d'un côté, et acteurs de la protection sociale des victimes, de l'autre. L'expérience internationale montre l'importance de cette collaboration, entre autres parce que le fait de garantir aux victimes de traite d'êtres humains un encadrement adapté et l'octroi d'une autorisation de séjour (même à court terme) favorise leur stabilisation et donc leur prédisposition à coopérer avec la police.

Vers un dispositif institutionnel idéal

Les conclusions de l'étude ont permis de développer un paysage institutionnel idéal en matière de protection sociale des victimes de traite. Ce paysage, établi comme modèle conceptuel et idéal (toutefois pragmatique), a pour objectif d'ouvrir des pistes de réflexions quant à la mise en œuvre d'une politique publique compréhensive et cohérente.

La politique publique helvétique en matière de protection des victimes passe avant tout par l'institutionnalisation de *réseaux de coopération cantonaux*. Les chaînes d'intervention, idéalement formalisées par une procédure écrite, comprennent au minimum les acteurs suivants : services LAVI concernés, associations et ONG travaillant dans un milieu « à risque » (prostitution, migrants irréguliers, etc.), autorités sociales cantonales et communales, polices municipales et cantonales, police des étrangers et autorités judiciaires.

Dans la mise en œuvre des mesures de protection, les cantons s'appuient sur les recommandations et réglementations fédérales en la matière. *La Confédération* a en outre une responsabilité d'information, de coordination des acteurs et de suivi des politiques mises en place. Idéalement, la coordination des mesures de protection sociale des victimes devrait être confiée à un organe national indépendant des autorités policières et judiciaires.

Des *centres de compétences régionaux* devraient compléter ce dispositif institutionnel modèle, en mettant, d'une part, leurs connaissances à la disposition des acteurs tant fédéraux que cantonaux et en assumant, d'autre part, la coordination de l'encadrement des victimes dans la plupart des cas (« case management »), en collaboration étroite avec les partenaires cantonaux.

Les centres de compétences font ainsi partie intégrante des chaînes d'intervention cantonales et évitent par conséquent la nécessité de développer un degré de spécialisation élevé dans chaque canton. Les acteurs opérationnels cantonaux, soutenus par les centres de compétences, doivent être à même de remplir les tâches suivantes :

- Détection des victimes potentielles et, si nécessaire, transmission à d'autres acteurs de prise en charge ;
- Reconnaissance du statut de victime (supposée) et d'un droit à la protection, même à court terme (par le biais de l'octroi d'un délai de réflexion, de l'ouverture d'une procédure LAVI ou de l'ouverture d'une enquête pénale) ;
- Octroi d'une autorisation de séjour provisoire ;
- Soutien et encadrement social, juridique et psychologique ;
- Financement du séjour en Suisse ;
- Organisation et financement du retour dans le pays d'origine ;
- Intégration dans le pays d'accueil suite à l'octroi d'un permis de séjour humanitaire.

Une problématique migratoire et de droits humains ?

Ces dispositifs de protection, s'ils sont de plus en plus nombreux et efficaces, n'en conservent pas moins une limite majeure : ils ne sont destinés qu'à une minorité de victimes, celles qui ont été identifiées comme telles et surtout qui ont accepté de collaborer avec les autorités policières dans le cadre d'une procédure pénale. Là se trouve en effet la condition indispensable pour bénéficier des droits légaux et sociaux qu'offrent ces modèles de coopération. Dans de nombreux cas, les victimes de traite d'êtres humains restent encore, aux yeux des autorités, des auteurs de délit et n'accèdent donc à aucune protection légale (autorisation de séjour) ou sociale. Afin d'éviter que les droits de la victime ne soient simplement subordonnés aux exigences de la procédure policière et judiciaire, l'adoption de la perspective des droits humains s'avère utile. Il s'agit de reconnaître qu'en plus de la lutte contre des délits potentiellement liés à une forme de criminalité organisée, il est question de défendre des personnes dont les droits humains ont été gravement violés et qui ont droit – indépendamment d'une collaboration immédiate avec les autorités – à des mesures de protection.

La condition migrante (et – généralement – d'irrégularité) est presque toujours un ingrédient fondamental qui fragilise la position de la victime non seulement face à l'auteur du délit, mais aussi dans le contexte de la défense de ses droits. Un recadrage de la traite dans une perspective migratoire, tant sur les plans juridique et politique (législations et politiques migratoires) que sociologique (problématique plus générale des migrations irrégulières), est ainsi une étape utile à la compréhension et à la mise en place de politiques publiques cohérentes en la matière. Il s'agit idéalement de trouver des solutions pragmatiques qui prendraient en compte à la fois les exigences de la protection des frontières nationales, celles de la répression du crime et, enfin, le respect des droits humains des migrants, particulièrement ceux des migrants les plus vulnérables.

Zusammenfassung

Forschungsfragen und Methodologie

Die Problematik des Menschenhandels hat im Lauf der letzten Jahre ein beträchtliches Ausmass angenommen. Dies zeigt sich nicht nur bei einem Blick auf die Medienlandschaft, sondern ebenfalls beim Betrachten der jeweiligen politischen Agenda der meisten Regierungen sowie zahlreicher internationaler Regierungs- und Nichtregierungs-Organisationen. In der Schweiz wie auch anderswo sind die Kenntnisse dieses komplexen Themas noch lückenhaft, und es gibt zum heutigen Zeitpunkt keine wirklich aussagekräftigen Schätzungen über den Umfang dieses Phänomens in unserem Land.[2]

Die Schweizerische Gesetzgebung ist kürzlich in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen modifiziert worden (Unterzeichnung des Palermo-Protokolls zur Bekämpfung des Menschenhandels): Der vorgesehene Strafartikel, der den bisherigen ersetzen soll, erweitert die Definition des Menschenhandels, indem er – nebst Opfern sexueller Ausbeutung – auch Opfer der Ausbeutung der Arbeitskraft und Opfer von Organhandel mit einbezieht. Zudem wurde 2003 eine bundesweite Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) geschaffen.

Ziel der hier präsentierten Forschung ist eine Bestandesaufnahme der verschiedensten Facetten dieser Problematik in der Schweiz. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem sozialen Opferschutz und der öffentlichen Politik. Ein zusätzliches Ziel der Studie ist es, die Machbarkeit sowie die Modalitäten einer quantitativen Erfassung des Phänomens Menschenhandel zu analysieren.

Die Methodologie bestand neben einer Analyse der Schweizer (und teilweise auch der internationalen) Literatur aus 30 Gesprächen mit ExpertInnen verschiedenster Fachrichtungen (aus Diensten und Vereinigungen, die Opfer beraten und betreuen; aus Justiz- und Polizeibehörden, etc.). Weiter wurden acht Gespräche mit Frauen geführt, die selber Opfer von Menschenhandel geworden sind (sexuelle Ausbeutung oder Ausbeutung der Arbeitskraft), sowie drei eigenständige Fallstudien realisiert (Städte Bern und Lausanne;

[2] Die einzige Schätzung stammt vom Bundesamt für Polizei aus dem Jahr 2001. Diese spricht von jährlich 1500 bis 3000 Opfern von Menschenhandel. Diese Zahlen betrachten jedoch zahlreiche Experten als wenig glaubwürdig und zu hoch.

FIZ Makasi, eine Vereinigung aus Zürich, die Opfer von Menschenhandel aktiv unterstützt).

Fragen zur Definition

Die Definition des Phänomens Menschenhandel und dessen Abgrenzung zu verwandten Gebieten sind die ersten Hürden auf dem Weg zu einem besseren Verständnis des Phänomens. Die Definition des Menschenhandels ist eine Frage der Perspektive. Je nach dem, ob man eine juristische, eine operationelle (am Feld orientierte) oder eine soziologische Betrachtungsweise wählt, fallen die Ausprägungen des Phänomens unterschiedlich aus. Die juristische Sichtweise definiert den Begriff über das Delikt und die Täter, während die operationelle Definition der in der Opferbetreuung tätigen Akteure von der Sicht der Opfer ausgeht. Schliesslich erscheint eine prozessorientierte Definition gerade unter soziologischen Gesichtspunkten am plausibelsten. Die folgenden drei Dimensionen bilden die Eckpfeiler einer solchen Definition des Menschenhandels:

- Die Einwilligung einer Person wird unrechtmässig erzwungen – mittels Nötigung, Täuschung und/oder Ausnützung ihrer Hilflosigkeit
- Die Organisation der Reise einer betroffenen Person (reguläre oder irreguläre Migration)
- Die Ausbeutung einer Person, indem sie in ihrer Selbständigkeit eingeschränkt wird, ihre Abhängigkeit ausgenützt wird und sie von strukturellen Faktoren, wie die prekäre rechtliche, soziale und wirtschaftliche Situation im Zielland, vereinnahmt wird.

In der Schweiz sind Verurteilungen wegen Menschenhandels gemäss noch geltendem Artikel im Strafrecht selten. Es handelte sich bisher ausschliesslich um Fälle im Prostitutionsmilieu. Es ist jedoch klar, dass sich die Zahl der Opfer weder auf die seltenen Verurteilungen noch auf das Sexgewerbe beschränkt. Verschiedene Fälle von Menschenhandel wurden im Bereich der Hausarbeit bekannt, insbesondere beim Personal von Vertretern diplomatischer Dienste oder bei internationalen Funktionären. Das Gastgewerbe oder die Baubranche gehören ebenfalls oft zu den Branchen, die wenig kontrolliert werden und deshalb „risikoreich" sind. Während Jugendliche manchmal als Opfer von Menschenhandel erwähnt werden, scheinen kleine Kinder in der Schweiz weniger davon betroffen zu sein. Schliesslich ist bis heute in unserem Land noch kein Fall von Organhandel bekannt geworden.

Quantitative Erhebung: ein gezieltes Monitoring als erster Schritt

Aus verschiedenen Gründen, nicht aber zuletzt, weil ein grosser Teil der Fälle nie publik wird, stellt die quantitative Auswertung des Umfangs von Menschenhandel eine grosse Herausforderung dar. Zum gegenwärtigen

Zeitpunkt bestünde die vernünftigste Strategie in der Einrichtung eines Monitorings, das auf Bundesebene koordiniert und auf einer vertieften Analyse von Statistiken und verschiedenen Quellen basieren würde. Diese setzten sich zusammen aus Angaben von Justiz- und Polizeibehörden (Verurteilungen, aber auch Ermittlungen), aus Angaben zu Aufenthaltsbewilligungen für Opfer von Menschenhandel (provisorisch oder nicht) und aus Leistungen (materiell und in Form von Beratungen) durch die Betreuungs-Akteure, insbesondere von Organisationen, die im Sinne des Opferhilfegesetzes OHG anerkannt sind. Eine gründliche Analyse der Justiz- und Polizeiakten (einschliesslich der Strafanzeigen) sollte dieses Vorgehen ergänzen. Nur ein pragmatischer Ansatz, wie wir ihn hier vorschlagen, kann heute der Notwendigkeit einer Auswertung Rechnung tragen: er liefert den ersten Schritt hin zu einer systematischen Erfassung und einer Analyse der verfügbaren Daten.

Der Opferschutz im Sozialberecih

Die Bekämpfung des Menschenhandels verläuft über zwei Hauptachsen, welche die beiden Seiten derselben Medaille bilden: die Strafverfolgung und der Opferschutz. Mit einer gründlichen Analyse widmet sich der vorliegende Bericht dem zweiten Schwerpunkt, sprich dem Opferschutz im Sozialbereich, mit dem Ziel, dessen wichtigste Akteure, Grenzen und zukünftigen Herausforderungen zu beschreiben.

Im Allgemeinen hat sich der Sensibilisierungsgrad für das Phänomen Menschenhandel in der Schweiz während der letzten Jahre spürbar erhöht. Die Opferschutz-Politik, deren Definition und Umsetzung Sache der Kantone ist, variiert von Ort zu Ort beträchtlich, wie die Fallstudien im Rahmen dieser Forschung bestätigen. Diese betonen zudem die Notwendigkeit, die Schulungs- und Informations-Arbeit der betroffenen Akteure weiter zu vertiefen.

In gewissen Kantonen bilden sich diesbezüglich aufeinander abgestimmte Dispositive zum Opferschutz, mit dem Zweck einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Beteiligten, insbesondere zwischen den Justiz- und Polizeibehörden und den Akteuren des sozialen Opferschutzes. Die internationale Erfahrung zeigt, dass diese Kooperation unter anderem deshalb wichtig ist, weil eine angemessene Betreuung der Opfer von Menschenhandel und die Erteilung einer (auch kurzfristigen) Aufenthaltsbewilligung letztlich die Stabilisierung der Lage für die Opfer sicherstellt und deren Bereitschaft begünstigt, mit der Polizei zusammen zu arbeiten.

Auf dem Weg zu einem institutionellen Dispositiv

Die Resultate der Studie ermöglichten die Erarbeitung eines idealen institutionellen Dispositivs in Bezug auf den sozialen Schutz der Opfer von Menschenhandel. Dieses wünschenswerte (und dennoch pragmatische)

Modell beabsichtigt, Denkanstösse für die Umsetzung einer verständnisvollen und kohärenten öffentlichen Politik zu vermitteln.

Die öffentliche Politik der Schweiz führt beim Opferschutz vor allem über die Institutionalisierung *kantonaler Kooperations-Netzwerke*. Diese Einsatzketten, die idealerweise schriftlich formalisiert sind, umfassen mindestens die folgenden Akteure: betroffene OHG-Beratungsstellen, Vereinigungen und NRO in „Risiko-Milieus" (Prostitution, irreguläre Migration, etc.), kantonale und kommunale Sozialbehörden, Stadt- oder Kantonspolizei, Fremdenpolizei und Justizbehörden.

Die Kantone stützen sich bei der Umsetzung von Schutz-Massnahmen auf entsprechende Empfehlungen und Weisungen des Bundes. *Die Eidgenossenschaft* ist unter anderem verantwortlich für die Information, die Koordination der Akteure und die Begleitung dieser öffentlichen Politik. Idealerweise sollte die Koordination der Massnahmen des sozialen Opferschutzes in der Hand eines von Justiz- und Polizeibehörden unabhängigen nationalen Organs liegen.

Regionale Kompetenz-Zentren sollten dieses institutionelle Modell-Dispositiv abrunden, indem sie einerseits ihr Fachwissen anderen Akteuren des Bundes und der Kantone zur Verfügung stellen, und andererseits in enger Zusammenarbeit mit den kantonalen Partnern die Opferbetreuung koordinieren ("case management").

Die Kompetenz-Zentren bilden ebenfalls einen integralen Bestandteil der kantonalen Einsatzketten und helfen damit, die Notwendigkeit eines hohen Spezialisierungsgrades in jedem einzelnen Kanton zu vermeiden. Die durch die Kompetenz-Zentren unterstützten operativ tätigen Akteure in den Kantonen müssten in der Lage sein, folgende Aufgaben zu übernehmen:

- Erkennung von potenziellen Opfern und falls nötig, Weiterleiten der Fälle an andere Betreuungs-Akteure;
- Anerkennung des (mutmasslichen) Opfer-Status und des Rechts auf Schutz, und sei es nur kurzfristig (durch die Gewährung einer Bedenkzeit, durch Eröffnung eines OHG-Verfahrens oder durch die Eröffnung eines Strafverfahrens);
- Erteilung einer provisorischen Aufenthaltsbewilligung;
- Unterstützung und soziale, juristische und psychologische Betreuung;
- Finanzierung des Aufenthalts in der Schweiz;
- Organisation und Finanzierung der Rückkehr in das Herkunftsland;
- Integration im Zielland nach der Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung;

Ein Migrations- und Menschenrechtsproblem?

Selbst wenn die Schutz-Massnahmen immer zahlreicher und wirksamer werden, beinhalten sie immer noch ein grosses Hemmnis: sie richten sich nur an eine Minderheit von Opfern, nämlich an jene, die auch als Opfer anerkannt wurden, und vor allem an jene, die mit den Polizeibehörden im Rahmen einer Strafuntersuchung zusammenarbeiten. Dies ist auch die eigentliche Voraussetzung dafür, dass die Betroffenen die sozialen und im Gesetz verankerten Rechte wahrnehmen können, die solche Kooperationsmodelle anbieten. In vielen Fällen werden Opfer von Menschenhandel von den Behörden immer noch als Täter betrachtet und geniessen deshalb keinen rechtlichen (Aufenthaltsbewilligung) oder sozialen Schutz. Um zu vermeiden, dass die Rechte der Opfer einfach den Bedürfnissen von Justiz und Polizei untergeordnet werden, erweist sich eine Perspektive der Menschenrechte als nützlich. Es bleibt anzuerkennen, dass zusätzlich zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität die Rechte jener Personen verteidigt werden müssten, deren Menschenrechte schwer verletzt wurden und die ein Recht auf Schutzmassnahmen haben, unabhängig von einer unmittelbaren Zusammenarbeit mit den Behörden.

Die Migrationsumstände (die in der Regel irregulär sind) bilden fast immer eine zentrale Ausgangslage, welche die Position des Opfers nicht nur gegenüber dem Täter schwächt, sondern auch bei der Ausübung seiner Rechte. Ein Umdenken beim Menschenhandel in Richtung Migrationsperspektive – sei es juristisch und politisch (Migrationsgesetze und -politik) oder aber soziologisch (bezogen auf das allgemeine Problem der irregulären Migration) – bildet daher eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einem angemessenen Verständnis und einer kohärenten öffentlichen Politik des Phänomens. Es geht idealerweise darum, pragmatische Lösungen zu entwickeln, die gleichzeitig die Bedürfnisse des Grenzschutzes, der Strafverfolgung und schliesslich die Einhaltung der Menschenrechte von Migranten und Migrantinnen – insbesondere der verletzlichsten – berücksichtigt.

1 Introduction

1.1 Contexte de l'étude

Le thème de la traite d'êtres humains, en particulier celui de la traite des femmes, a pris une place considérable dans les débats publics et politiques au cours de ces dernières années. Hautement médiatisé, il fait l'objet de nombreux films et reportages, articles et émissions diverses. Dans le monde occidental, la traite des femmes est, depuis peu, également thématisée en relation avec de grands événements sportifs (notamment la coupe du monde de football). La question est la plupart du temps abordée de manière très émotionnelle : ce délit, particulièrement grave, porte atteinte à la liberté des personnes et touche en outre le corps et la sexualité, éveillant ainsi toutes sortes de craintes qui ne vont pas sans rappeler celles émergeant des campagnes contre la traite des blanches à la fin du XIXe siècle (Corbin 1978 ; Doezema 1999).

La traite des personnes existe dans le monde entier et prend des formes extrêmement diverses, de la vente de femmes et d'enfants pour la prostitution à l'utilisation d'enfants-soldats, du trafic d'organes prélevés sur des prisonniers ou des condamnés à mort à la servitude pour dette. Elle peut être définie, de manière générale, comme l'organisation du déplacement d'une personne vers une destination autre que son lieu de résidence habituel, en utilisant la force, la tromperie ou un autre moyen illégitime pour obtenir son consentement, dans le but de l'exploiter et/ou de la faire travailler dans des conditions proches de l'esclavage. La traite ne se réduit ni à un soutien, moyennant paiement, dans le passage illégal d'une frontière (trafic de personnes ou « *smuggling* »), ni à l'exploitation d'une personne dans un lieu donné.

De nombreuses organisations non gouvernementales en ont fait un thème central de leurs activités, et des organisations internationales et intergouvernementales l'ont placé dans leurs priorités, non sans bénéficier le plus souvent de l'effet « marketing » d'un tel thème – que la stratégie ait été délibérée ou non.

De plus en plus de gouvernements tentent aujourd'hui de lutter contre ce délit et l'ont introduit dans leur agenda politique, souvent poussés par la signature du Protocole de Palerme, premier instrument légal international visant directement la lutte contre la traite d'êtres humains. Par ailleurs, ce Protocole élargit la définition de la traite d'êtres humains, qui ne concerne plus seulement les femmes exploitées sexuellement, mais également toute personne (homme, femme ou enfant) victime de trafic d'organe ou dont la force de travail est exploitée.

Malgré une prise de conscience croissante de l'existence de ce phénomène, ses contours restent peu connus, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Une des difficultés majeures réside dans le fait que la définition même de la traite d'êtres humains est loin de recueillir un large consensus, notamment parce que les intérêts et agendas des acteurs impliqués divergent. De plus, les estimations du nombre de ses victimes dans le monde varient fortement. Alors que le Département d'Etat américain estime entre 600'000 et 800'000 personnes les victimes de traite d'êtres humains (uniquement internationale) (Department of State of the United States 2006), l'Organisation internationale du travail considère que 2,3 millions de personnes sont concernées (ILO 2005). Une quantification précise et scientifiquement fondée reste un défi à relever, tant au niveau des Etats qu'au niveau international.

Plusieurs indices plaident pour l'hypothèse d'une augmentation de ce délit, notamment l'augmentation et la mondialisation des flux migratoires attisés, d'un côté, par les différences de conditions de vie entre pays du Sud (ou de l'Est) et pays du Nord et, de l'autre, par le développement (et la démocratisation) de nouvelles technologies de transport et de communication. Ces migrations prennent en outre de plus en plus souvent une forme irrégulière, en raison des politiques d'admission plus restrictives mises en place par les pays du Nord. En effet, à cause de l'attrait prononcé exercé par les pays riches sur les migrants potentiels, des barrières toujours plus hautes sont créées pour leur en empêcher l'accès. Un des effets potentiellement pervers de cette situation pour les migrants est le besoin de recourir à des intermédiaires ; un autre est le marché qui s'ouvre – ou s'étend – pour les trafiquants de personnes (Harding 2000). A cela s'ajoute une nette féminisation de la migration, surtout irrégulière (Ehrenreich et Hochschild 2003).

Paupérisation, féminisation et politiques restrictives contribuent à la vulnérabilisation des migrants, ce qui ouvre indirectement la porte à tous types d'exploitation et de mise sous dépendance (endettement, pressions diverses). Cette situation de vulnérabilité continue bien au-delà du voyage lui-même, puisque dans la plupart des cas ces migrants devront se contenter au mieux d'une autorisation de séjour précaire et limitée (en tant que requérants d'asile ou touristes, par exemple), au pire ou après peu de temps se résoudre à vivre dans l'illégalité, sans autorisation de séjour ni de travail. Les phénomènes de traite d'êtres humains s'inscrivent ainsi également dans le débat plus large autour des droits que les pays du Nord accordent aux migrants, en particulier aux migrants en situation irrégulière.

La Suisse n'est pas en marge des préoccupations internationales en la matière. Elle se trouve actuellement dans un processus d'adaptation de sa législation afin de répondre aux exigences de ses engagements internationaux (signature du Protocole de Palerme) et de mettre en place des instruments

nécessaires à la lutte contre ce délit, tout en réfléchissant aux moyens de protéger les personnes qui en sont les victimes. Dans les débats autour de ce thème, un des défis majeurs réside dans le fait qu'il faut concilier différents intérêts, souvent contradictoires: protection des frontières de l'Etat et de sa souveraineté, poursuite criminelle des auteurs et enfin protection adéquate à offrir aux victimes de tels actes.

A l'heure actuelle, peu de recherches existent sur le thème de la traite d'êtres humains en Suisse, et encore moins en ce qui concerne le champ spécifique de la protection de ses victimes. Par conséquent, les connaissances fondées scientifiquement susceptibles d'informer le débat politique sont rares. La présente recherche vise à combler – au moins partiellement – cette lacune en établissant d'abord un bref état des lieux de la problématique générale en Suisse et en focalisant ensuite sa perspective sur les politiques publiques en matière de protection des victimes de traite. Cette étude a été réalisée sur mandat de trois organismes suisses impliqués dans la mise en place des instruments de lutte contre la traite d'êtres humains, et plus particulièrement de protection des victimes : la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) de l'Office fédéral de la police et le Service de lutte contre la violence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

1.2 Questions de recherche et structure du rapport

L'objectif de la recherche est de parvenir à une compréhension générale du phénomène tel qu'il se présente en Suisse, c'est-à-dire les formes qu'il peut prendre, les domaines dans lesquels il apparaît, son ampleur relative et les moyens mis en place pour le combattre. Mais l'intérêt principal porte sur la protection des victimes, en particulier sur l'encadrement social, psychologique, légal et juridique qui leur est proposé et sur les modalités et conditions qui sous-tendent cette protection. Il s'agit en particulier de dresser un état des lieux des besoins et de l'offre de soutien aux victimes. Ainsi, la poursuite pénale des auteurs, qui constitue – avec la protection des victimes – l'autre face capitale de la lutte contre ce délit et qui y est étroitement liée n'est pas traitée dans la présente recherche, ce qui ne préjuge en rien de son importance. Un objectif supplémentaire de l'étude est d'analyser la faisabilité et les modalités d'une évaluation quantitative du phénomène de la traite des personnes en Suisse.

La recherche s'est articulée en cinq modules distincts, dont les détails, ainsi que la méthodologie utilisée se trouvent en annexe (voir Annexe 1). Les résultats sont présentés dans ce rapport en quatre chapitres principaux, en plus de la présente introduction qui constitue le premier chapitre. Le mandant a clairement souhaité une approche empirique et pratique, susceptible d'orienter les politiques publiques dans le domaine en question, plutôt qu'une réflexion théorique, qui reste implicite au texte et mériterait d'être développée dans un autre cadre sur la base des résultats obtenus.

Le deuxième chapitre propose une revue de la littérature existante en matière de traite d'êtres humains. Ce tour d'horizon se veut exhaustif en ce qui concerne le contexte suisse et inclut les documents les plus pertinents de la littérature internationale.

De caractère exploratoire, le chapitre suivant (3) vise à établir un état des lieux de la situation telle qu'elle se présente en Suisse. Il s'agit de mettre en lumière les formes que prennent les phénomènes liés à la traite des personnes, leur ampleur relative et leur évolution au cours des dernières années. Le cadre légal international et national y est décrit, et les (rares) statistiques disponibles en la matière exposées. Le chapitre se termine par une réflexion sur la définition de cette thématique complexe.

Dans le chapitre 4, il s'agit d'établir dans quelle mesure une étude quantitative sur les différents phénomènes liés à la traite des personnes est imaginable en Suisse. En nous fondant principalement sur les statistiques disponibles et la littérature internationale existante, il convient de proposer une stratégie et une méthodologie permettant une estimation scientifiquement fondée de l'ampleur de ce phénomène à moyen terme en Suisse.

Le chapitre 5 est consacré à une analyse approfondie de la protection des victimes de traite d'êtres humains telle qu'elle se présente à l'heure actuelle en Suisse. Quelle forme prend cette protection, quels sont ses acteurs et les dispositifs mis en place ? L'analyse porte en particulier sur les défis majeurs posés par la mise en place de dispositifs complets et concertés de protection des victimes, de leur détection à leur soutien social en passant par leur stabilisation légale. Au travers des entretiens effectués et de trois études de cas, il s'est vite avéré que l'intérêt résidait dans l'analyse de réseaux d'interventions plutôt que dans un simple inventaire de l'offre de soutien disponible.

Enfin, le chapitre conclusif a pour but de synthétiser les résultats de la recherche et de les présenter sous forme d'appréciation de la situation suisse. Il ne s'agit pas d'émettre des recommandations, mais de mettre en lumière les forces et les lacunes de la situation actuelle en matière de protection des victimes, ainsi que les défis majeurs auxquels sont confrontés les acteurs de la lutte contre la traite d'êtres humains. Une réflexion conceptuelle visant à construire un dispositif institutionnel idéal concernant la protection sociale des victimes de traite clôt la conclusion. Sans prétendre aucunement livrer un mode d'emploi pour la protection sociale des victimes, elle est destinée à orienter l'action future sur la base des expériences analysées dans cette étude.

Note pour la lecture du rapport

La construction du présent rapport est conçue pour que la lectrice ou le lecteur puisse le lire en fonction de ses intérêts, et non obligatoirement de façon exhaustive en suivant l'ordre proposé des chapitres.

La revue de la littérature (chapitre 2) peut être comprise comme un module séparé et doit être considérée comme un approfondissement. De même, le chapitre 4, consacré à l'évaluation quantitative, suit une logique différente du reste du texte et peut donc être appréhendé séparément.

Enfin, les études de cas contenues dans le chapitre 5.3 permettent une analyse plus approfondie de trois contextes particuliers et, si elles apportent une compréhension supplémentaire de l'argumentation, elles ne doivent pas obligatoirement (toutes) être lues. Les résultats principaux des études de cas se retrouvent dans la deuxième partie du chapitre 5 qui porte sur une analyse synthétique des défis auxquels la protection des victimes doit faire face.

Le texte prend en considération la situation qui prévalait au mois de septembre 2006, date à laquelle le rapport a été finalisé. Les développements plus récents du cadre juridique suisse (situation en juillet 2007) sont toutefois détaillés dans l'annexe 4.

Terminologie

Le rapport a pour thème la **traite des êtres humains**, également qualifiée de **traite des personnes** et parfois, de manière raccourcie, de **traite**. Comme le détaille le sous-chapitre 3.5 sur la problématique de la définition, différents niveaux doivent être distingués en ce qui concerne ce phénomène complexe. Sauf précision qu'il est question d'une définition strictement juridique, notre utilisation de ces termes se réfère le plus souvent à une définition de type sociologique.

Ce rapport parle en outre largement de **victimes de traite d'êtres humains**. Le terme de victime doit être compris dans sa signification juridique, et non comme une qualification de la personne elle-même. Notre souhait est en effet d'éviter de tomber dans un discours de victimisation des personnes qui tendrait à leur enlever toute capacité d'action, de jugement et de stratégie. La langue française ne nous donne malheureusement pas d'alternative efficace. En anglais, par exemple, l'utilisation de l'expression « *trafficked person* » résout partiellement le problème de la victimisation, mais ne trouve pas d'équivalent en français.

2 Revue de la littérature

Cette revue de la littérature porte en particulier sur les documents et études publiés en Suisse. Nous avons visé la plus grande exhaustivité possible, même s'il reste possible que des documents nous aient échappé, et inclus dans notre recherche des documents non officiellement publiés (par exemple travaux universitaires). Nous avons également fait un tour d'horizon sélectif de travaux effectués en dehors de la Suisse, au niveau européen ou même à plus large échelle (englobant notamment des publications d'organisations ou d'ONG internationales). Enfin, un certain nombre d'articles académiques plus théoriques se révèlent utiles et sont par conséquent signalés. Seules les publications récentes (au maximum les dix dernières années) sont considérées.

Les différents types de documents ayant été analysés peuvent être regroupés en trois catégories principales : documents administratifs et politiques officiels, études empiriques et/ou scientifiques (parfois théoriques), et enfin littérature que l'on pourrait qualifier de « militante » provenant de milieux engagés dans la défense de catégories spécifiques de personnes en situation de vulnérabilité (ONG, syndicats, etc.). Une catégorisation nette n'est pas toujours possible et certaines publications chevauchent plusieurs catégories ; c'est le cas notamment d'études empiriques entreprises dans des milieux militants. La littérature empirique et/ou scientifique constitue par ailleurs la majorité du corpus analysé, surtout en ce qui concerne le contexte suisse.

La question de la définition de la traite des personnes est particulièrement problématique. Par exemple, la migration irrégulière, l'entrée irrégulière sur le territoire, le séjour irrégulier ou le travail illégal peuvent tous être – et sont souvent – des éléments constitutifs de la traite des personnes, mais devraient cependant en être distingués sur un plan analytique. De même, la prostitution (sous ses diverses formes) n'est pas forcément liée à la traite des femmes. Un des exemples les plus frappants de ces confusions multiples est le livre d'une journaliste française sobrement intitulé « Le trafic d'êtres humains » (Dusch 2002) qui se veut être un tour d'horizon – en réalité peu convaincant – de toutes les formes de traite dans toutes les parties du monde. La délimitation et la définition de cet objet d'étude sont thématisées dans un chapitre ultérieur (chapitre 3). Dans la revue de la littérature, il a cependant été décidé de l'élargir le plus possible. Seront ainsi mentionnées les recherches et les publications ayant un lien avec le phénomène de la traite, c'est-à-dire portant directement sur ce phénomène (ou l'une de ces formes, dans une acception large) ou étudiant un phénomène parallèle pouvant renfermer des situations de traite des personnes.

Malgré de grands obstacles entravant la recherche dans ce domaine (absence de données statistiques, difficultés d'approcher tant les victimes de la traite que les trafiquants, difficultés de définition, etc.), la traite des êtres humains a fait l'objet d'une attention accrue des décideurs politiques, du monde de la recherche ainsi que des ONG et organisations internationales au cours des dix dernières années.

Toutes ces études ont pour point commun de commencer par reconnaître le manque de données fiables sur la traite des personnes. Une des publications de référence dans ce domaine relève aussi la rareté des recherches et le fait que le matériel existant est généralement limité à une « sous-thématique » et à un pays (Salt et al. 2000: 16). En ce qui concerne les statistiques, tous les auteurs insistent sur le petit nombre de données existantes, sur leur manque de systématicité et sur les difficultés qu'elles posent sur le plan comparatif. Les données qualitatives, quant à elles, sont également rares et constituées principalement d'entretiens avec divers experts (ainsi que – parfois – de dossiers policiers ou judiciaires) et d'entretiens avec des personnes considérées comme victimes de la traite.

Peut-être à cause du flou qui entoure sa définition et du manque de données fiables mentionné plus haut, le concept de traite des personnes n'a pas fait jusqu'ici l'objet de beaucoup d'analyses conceptuelles ou théoriques, encore moins d'analyses critiques[3].

Un des jalons est constitué par un numéro spécial de la revue *International Migration* publié en 2000 sur le thème de la traite des migrants, en particulier par l'article de John Salt (2000) qui, bien qu'employant une terminologie contestable[4], offre un tour d'horizon de la problématique et un état des lieux des perspectives et des analyses effectuées jusqu'alors.

En 2005, cette même revue, éditée par l'Organisation internationale pour les migrations, a publié un nouveau numéro spécial sur le thème de la traite d'êtres humains, dans lequel l'évolution de la recherche dans ce domaine apparaît clairement. Plusieurs articles s'intéressent aux défis méthodologiques auxquels se heurte la recherche dans cette thématique si complexe (Brennan 2005 ; Tyldum et Brunovskis 2005), alors que le thème de la traite d'êtres humains dans le domaine de la force de travail fait également son apparition (Andrees et van den Linden 2005). La contribution

[3] Le thème du trafic des femmes fait depuis peu exception, comme il en sera question dans le chapitre qui lui est consacré.

[4] Si l'on s'accorde généralement à distinguer clairement « traite » (*trafficking*) de « trafic » (*smuggling*), cet auteur utilise le terme « trafficking » dans un sens générique pour désigner à la fois l'un et l'autre phénomène (voir définitions précises dans le chapitre 3).

de Kelly peut encore être citée ; elle fait le point sur l'état de la recherche en Europe (Kelly 2005).

Une autre publication récente (Sector Project against Trafficking in Women (GTZ) 2005) offre une série d'articles théoriques (et pratiques, consacrés principalement à la lutte contre la traite) permettant de replacer le débat dans le contexte actuel.

2.1 La traite des personnes : contexte et domaines thématiques

Selon l'OSCE, la Suisse fait partie des principaux pays de transit et de destination de la traite des personnes dans la zone de l'OSCE (cité dans DFAE 2002). Ce fait est également relevé dans le rapport rédigé par le Département d'Etat des Etats-Unis qui plaçait, en 2005, la Suisse dans la catégorie des pays pouvant faire mieux en matière de lutte contre la traite et de protection des victimes, notamment sous l'angle des poursuites criminelles, de protection des victimes contre le renvoi et de mesures nationales visant à diminuer la demande (Department of State of the United States 2005). Un an plus tard, le nouveau rapport reconnaît les efforts déployés par la Suisse, mais continue de mettre en lumière certaines lacunes (Department of State of the United States 2006). La première « méta-étude », explorant de manière comparative les contours que prend la traite d'êtres humains au niveau mondial, classe la Suisse parmi les pays rarement rapportés comme pays de transit, mais souvent comme pays de destination (UNODC 2006)[5].

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lors de sa visite en Suisse, a quant à lui noté les efforts entrepris, mais recommande néanmoins d'offrir aux victimes de la traite une meilleure protection, notamment en ce qui concerne l'octroi de permis de séjour (Conseil de l'Europe 2005).

La traite des personnes se retrouve sous des formes extrêmement variées, dans des contextes divers (secteurs économiques, par exemple) et touchant des types de personnes différentes (genre, âge, origine, etc.). Effectuer une typologisation de ces différentes manifestations s'avère un exercice difficile. Dans cette revue de la littérature nous avons opté pour l'utilisation des catégories auxquelles a recours le protocole de Palerme (la traite en vue de l'exploitation sexuelle, de l'exploitation de la force de travail et du trafic

[5] La méthodologie de cette étude est cependant sujette à critique (voir chapitre 4).

d'organes), en ajoutant une catégorie trafic d'enfants puisque ce type de traite passe souvent pour un cas particulier, tant dans sa définition (catégorie de personnes considérées comme plus vulnérables) que dans les mesures à prendre pour le contrer.

Les chapitres suivants sont donc construits autour de ces quatre « types » de traite des personnes, même si nombre de publications sont transversales à diverses thématiques qui se recoupent partiellement. Ainsi, l'exploitation sexuelle peut concerner aussi bien des femmes majeures que mineures ou l'exploitation sexuelle être considérée comme une forme d'exploitation du travail. L'objet de recherche défini au départ est à cet égard important (perspective en fonction d'un groupe cible, du but de l'exploitation ou d'une catégorie juridique de phénomène, par exemple).

2.2 La traite des personnes en vue de leur exploitation sexuelle

La traite des femmes en vue de leur exploitation sexuelle fait l'objet de la grande majorité de la littérature, tant au niveau international que suisse.

Littérature internationale

Cet état de fait ressort également de la revue de la littérature élaborée par Kelly pour l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui se limite pour cette raison aux recherches sur la traite des personnes (femmes et enfants) en vue de leur exploitation sexuelle (Kelly 2002). Une grande partie des recherches effectuées et des publications parues dans ce domaine sont en outre le fait de l'OIM, principalement en Europe de l'Est, dans les Balkans et les pays de la CEI (par exemple Hughes 2002 ; IOM 2001 ; Salt et al. 2000 ; Surtees 2005).

Les **institutions européennes** se préoccupent également du phénomène de la traite des femmes et ont publié un certain nombre de documents principalement orientés vers la mise en place de pratiques visant à éliminer ces phénomènes. Tel est le cas par exemple d'un document de travail du Parlement européen (Galiana 2000), de la description de la stratégie européenne (European Commission 2001), du rapport du groupe d'experts mandaté par la Commission européenne (European Commission 2004), ainsi que d'une évaluation des actions de poursuite pénale et de protection des victimes dans différents pays européens (Niesner 2001).

S'agissant de la **recherche académique**, une étude réalisée en Norvège (Brunovskis et Tyldum 2004) doit être citée, car c'est une des premières en Europe qui se fonde notamment sur une enquête menée auprès d'anciennes victimes de la traite rentrées dans leur pays d'origine. Les résultats offrent une perspective relativement nuancée sur les mécanismes de la traite et ont

pour but de mieux les identifier et de prodiguer aux victimes une assistance efficace.

Dans le cadre des discussions liées principalement à la sociologie de la prostitution, s'est ouvert un débat scientifique critique autour des travailleuses du sexe, et plus particulièrement des victimes de la traite des femmes. La critique essentielle est que les personnes concernées, avant d'être considérées comme des migrantes, des femmes, ou des travailleuses du sexe, sont uniquement perçues comme des « victimes », dans des discours le plus souvent paternalistes et au final « criminalisants ». L'aspect criminalisant est dû au fait que les femmes victimes de traite d'êtres humains sont le plus souvent tenues surtout pour coupables puisqu'elles enfreignent la législation relative à l'immigration.

La comparaison que fait Doezema (1999) entre les campagnes contre la traite des blanches au XIXe siècle et les campagnes contre la traite des femmes actuelle offre des parallèles intéressants. La panique morale à laquelle elle fait référence est également analysée sous l'angle de la criminologie dans un article de Weitzer (2005). L'intérêt de créer des catégories de « victimes » pour des raisons politiques, mais aussi de financements, par exemple pour les ONG actives dans leur défense, n'échappe pas non plus à Agustin dans un article récent sur la disparition de la catégorie des migrantes travailleuses du sexe des études sur la migration au profit des études féministes ou criminologiques (Agustin 2006). Ce même auteur notait une année plus tôt, dans un autre article, la nécessité de dépasser les débats entre groupes « anti-prostitution » et défenseurs des droits des travailleuses du sexe afin de déboucher sur une approche pragmatique, prenant en compte les différentes stratégies de survie des migrantes travaillant dans l'industrie du sexe (Agustin 2005). Ces arguments sont ici passés en revue de manière rapide : ils seront cependant développés dans le chapitre 3.5.3.

Littérature suisse

En Suisse également, la littérature existant sur la traite des femmes en vue de leur exploitation sexuelle tient une place prépondérante. Cela tient notamment au fait que la loi prend en considération jusqu'à présent cette seule forme dans l'article relatif à la traite des personnes.

Au niveau de **l'administration**, différents rapports ont traité cette question au cours des dernières années, à commencer par le rapport du groupe de travail interdépartemental mis sur pied en 2000, en vue d'une éventuelle modification de l'article du code pénal sur la traite des personnes (Groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains 2001). Une année plus tard, l'Office fédéral de la police (fedpol) effectue une enquête auprès des polices cantonales, qui donne lieu à un rapport (non public) sur la prostitution illégale et la traite des personnes. Le résumé public (fedpol 2001a) offre

surtout des informations de base (nombres ou estimations, origine, etc.) sur la prostitution légale et illégale, mais en donne peu sur la traite des personnes.

Les rapports annuels sur la sécurité intérieure de la Suisse (également publiés par la fedpol) contiennent un chapitre sur la traite d'êtres humains. Dans le plus récent, l'augmentation du nombre de cas et l'élargissement du phénomène à d'autres secteurs que l'industrie du sexe (agriculture, gastronomie, tourisme, travail domestique, secteur des soins) sont notamment constatés (fedpol 2004).

Parallèlement, le Département fédéral des affaires étrangères a édicté, en 2002, des lignes directrices concernant les mesures de portée internationale visant à prévenir la traite des êtres humains, ainsi que la protection de ses victimes (DFAE 2002). Les domaines d'action prioritaires cités dans ce document sont la prévention, la protection des victimes, le soutien au retour et la réinsertion des victimes, la modification des conditions générales favorisant la traite des personnes dans les pays d'origine et la lutte directe contre la traite.

Le document de référence le plus récent a été publié en 2005 par le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT). Il s'agit d'un guide pratique visant à une meilleure coopération entre les différents acteurs de la lutte contre la traite (protection des victimes et poursuite pénale des auteurs) (SCOTT 2005).

Sur le plan de la **recherche académique**, le Programme national de recherche 40 du Fonds national avait pour thème la violence au quotidien et le crime organisé (pour une synthèse des résultats des divers projets, voir Pieth et al. 2002). Dans ce cadre, trois recherches ont eu pour sujet – en thème principal ou non – la traite des femmes en vue de leur exploitation sexuelle. L'étude de Rahel Zschokke (2005), sans doute la plus complète concernant l'analyse de la traite des femmes en Suisse, est construite sur une croisée de perspectives juridiques et sociologiques. Elle lie notamment le développement des « migrations du sexe » (et le potentiel d'exploitation qu'elles incluent) à une demande croissante du marché suisse et à la globalisation d'une économie définie comme néolibérale qui ne permet que difficilement l'intégration économique des femmes. Selon cette étude, les réseaux de ce commerce apparaissent plutôt comme de petites structures principalement organisées autour de liens ethniques. C'est également ce qui ressort de l'étude menée à Genève dans le milieu de la prostitution (Sardi et Froidevaux 2001), qui conclut à l'existence de « formes opportunistes de trafic de femmes » plutôt que de criminalité organisée. Finalement, la recherche portant sur les déterminants sociaux de la traite des femmes (Le Breton Baumgartner et Fiechter 2000) prend en compte la perspective des femmes concernées pour analyser leurs conditions de vie et de travail.

D'autres recherches ont été menées sur des thématiques similaires dans le cadre de travaux de diplômes, de licence ou de master, qui n'ont pas été publiés, mais présentent un intérêt. Effectuée en Suède, mais offrant une analyse comparative entre la situation suédoise et la situation suisse, l'étude de Tschan (2005) porte sur le discours des instruments légaux internationaux et nationaux. L'auteur parvient à la conclusion que, malgré les différences de contexte, les textes légaux analysés (y compris les textes internationaux comme le protocole de Palerme) participent d'un discours de victimisation, notamment en mettant volontairement de côté le droit de décision sur leur vie et la capacité de jugement des personnes considérées comme victimes. S'y ajoute, selon l'auteur, une stratégie de criminalisation au cœur de laquelle la protection des frontières est plus importante que la protection des victimes. La recherche de Brombacher (2005) analyse, quant à elle, les représentations sur lesquelles les différents acteurs (en l'occurrence police et ONG de trois villes suisses) fondent leurs actions. Les résultats montrent que les ONG qui travaillent dans une perspective de droits humains ne peuvent collaborer pour la protection des victimes et la poursuite des auteurs avec la police que si celle-ci n'a pas une approche strictement « criminalisante » de la victime.

Les **ONG** actives dans la protection des femmes victimes de la traite ont également effectué ou mandaté un certain nombre de recherches dans ce domaine, qui partent le plus souvent de la perspective des victimes. Le Centre d'informations pour les femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est (FIZ) de Zurich a publié, outre plusieurs articles dans sa newsletter FIZ News[6], un livret d'information sur le phénomène de la traite des femmes (Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika 2003). Celui-ci contient différents articles concernant le contexte social et sociologique, juridique et politique dans lequel s'insère le phénomène de la traite des femmes. Les collaboratrices du FIZ et de son nouveau centre de conseil pour les victimes de la traite (Makasi) ont de plus publié différents articles en Suisse (voir notamment Schertenleib 2005). La recherche conduite récemment sur demande de la FIZ (Le Breton et Fiechter 2005) est une analyse relativement large du phénomène de la traite des femmes en Suisse. Elle inclut des thématiques comme le contexte dans lequel la traite a lieu (déterminants du pays d'origine et demande dans le pays d'accueil) et les conditions dans lesquelles vivent et travaillent les femmes en question. Le livre évite l'écueil de la victimisation totale en prenant en compte les stratégies des personnes concernées, mais cette perspective reste limitée du fait que le lien entre traite et projet migratoire est peu analysé et que la

[6] Voir notamment les numéros de décembre 1999, mars 2003 et février 2005.

question du choix personnel (où commence la coercition ou l'exploitation ?) est quelque peu négligée. Ce lien avec un projet migratoire fait par ailleurs l'objet d'un court article moins récent (Prodolliet 1997).

Il serait possible d'étendre le champ de la littérature consacrée à la traite des femmes en vue de leur exploitation sexuelle à la littérature sur la prostitution et autres formes de « travail du sexe », qui souvent inclut au moins un chapitre sur la traite des femmes. Nous n'avons cependant pas entrepris cette revue spécifique de la sociologie de la prostitution, mais il est possible de se référer au travail de Meystre-Agustoni (2004), qui montre en outre l'ignorance existant aujourd'hui quant à l'ampleur des phénomènes de traite dans la prostitution. Une étude récente estime que la proportion des femmes victimes de traite parmi les danseuses de cabaret est minime (Dahinden et Stants 2006).

2.3 La traite des personnes en vue de l'exploitation de leur force de travail

Ce thème, plus encore que les autres, est problématique quant à sa définition et à ce qu'elle inclut. Les phénomènes d'exploitation de la force du travail sont connus et étudiés depuis longtemps, mais ce n'est que récemment (notamment en lien avec le Protocole de Palerme) qu'ils sont associés à la traite des personnes, du moins en Europe. La littérature porte sur différents phénomènes définis par des concepts aussi variables que travail forcé, exploitation des travailleurs, esclavage moderne ou même travail au noir. Il est nécessaire de garder à l'esprit que ces notions ne sont pas équivalentes, mais que toutes incluent ou touchent partiellement la traite des personnes. Dans certains cas, ces notions comprennent l'exploitation des personnes dans l'industrie du sexe.

Littérature internationale

Les organisations internationales jouent, dans ce domaine aussi, un rôle prédominant, en particulier l'Organisation internationale du travail (OIT). Le rapport « A global alliance against forced labour » (ILO 2005) doit certainement être mentionné dès le départ : très vaste, il indique que dans les pays industrialisés, plus de 75% des travailleurs forcés sont des victimes de la traite. Le travail forcé inclut aussi bien l'exploitation sexuelle que l'exploitation dans d'autres secteurs économiques précaires (agriculture, construction, travail domestique, soins, manufacture, restauration, etc.).

L'inclusion de cette (nouvelle) thématique dans la littérature plus globale consacrée à la traite d'êtres humains est visible dans l'article publié dans le numéro spécial de la revue *International Migration*, discutant des aspects méthodologiques de la recherche sur la traite d'êtres humains dans le

domaine de l'exploitation de la force de travail (Andrees et van den Linden 2005).

Enfin, Anderson et O'Connell Davidson ont entrepris une analyse comparative des phénomènes de traite d'êtres humains sur le marché du sexe et dans l'industrie domestique, en cherchant à comprendre dans quelle mesure de tels phénomènes sont générés par une demande dans les pays de destination. La première partie (2004) commence par resituer la problématique dans un cadre conceptuel, en posant de manière remarquable la question de la définition et des points de tension majeurs, avant de mettre en garde contre une interprétation trop simpliste de la traite d'êtres humains comme étant la conséquence d'une demande en la matière. La deuxième partie (2003) est plus empirique et fonde ses résultats sur un travail de terrain en Thaïlande, en Inde, au Japon, en Italie, en Suède et au Danemark. Les deux publications concluent avec une réflexion sur les implications politiques des résultats de l'étude.

Littérature suisse

Deux recherches empiriques principales ayant trait à une forme d'exploitation de la force de travail peuvent être mentionnées, en dehors d'études spécifiquement axées sur le travail des mineurs (voir chapitre suivant).

La première est relativement politisée (elle est l'œuvre d'un syndicaliste) et se fonde sur une définition très large de la traite des personnes, notion utilisée dans le titre de l'étude à côté de celle de travail forcé (Sauvin 2004). Plus spécifiquement, elle traite de « formes de travail contraignant (…) apparentées au travail forcé et liées à la traite des personnes » (15) qui vont de l'exploitation sexuelle aux travaux d'utilité publique demandés aux requérants d'asile, en passant par les employés domestiques de fonctionnaires internationaux et représentants diplomatiques. L'auteur conclut que de telles pratiques ne connaissent pas de forme organisée à grande échelle, mais que les politiques migratoires suisses en sont le principal « facilitateur ».

La seconde recherche est plus ciblée, puisqu'elle traite des employées domestiques « illégalisées » dans la région de Zurich (Bartal et Hafner 2000). Bien que la notion de traite ne figure jamais spécifiquement dans le rapport, certaines pratiques s'en rapprochant sont décrites, raison pour laquelle il est mentionné ici. Le rapport, ainsi qu'une version retravaillée, raccourcie et traduite en différentes langues (dont le français, Schertenleib et Hug 2001) donnent notamment des exemples de salaires non versés ou en partie seulement, de conditions de travail extrêmement difficiles, de confiscation des papiers, de violence, de pressions et menaces diverses (entre autres liées à une dénonciation aux autorités), de mariage forcé dans le but d'une légalisation du séjour.

2.4 La traite des enfants

Ici encore, ce thème très vaste peut être abordé selon différents points de vue plus ou moins globaux ou en fonction de thématiques spécifiques (mineur/es exploité/es sexuellement, travail des enfants, mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile, etc.).

Littérature internationale

La littérature sur le travail des enfants est relativement abondante et concerne principalement les contextes des pays en voie de développement (pour une large bibliographie, voir Dottridge 2004 ; pour une perspective en termes de droits humains, voir par exemple Scarpa 2005). Encore une fois, elle est principalement le fait des organisations internationales et des ONG (en particulier l'UNICEF et Terre des Hommes).

Restant générale, mais nuancée dans son analyse, une récente publication de Terre des Hommes mérite d'être mentionnée (Dottridge 2004 ; voir aussi Dottridge 2005). Les différentes formes que peut prendre le commerce d'enfants y sont évoquées, de même que les mesures pour les contrer, avec une attention particulière accordée aux liens entre trafic d'enfants et migration des mineurs et une mise en garde contre des mesures qui pourraient leur faire du tort. Une recherche menée par l'Organisation internationale du travail portant sur le travail domestique des enfants (OIT 2004) comprend également un chapitre consacré à la traite, définie comme une situation d'exploitation dans laquelle un enfant est astreint à un travail dans une autre ville, voire dans un autre pays.

Concernant plus directement la traite des enfants dans le contexte européen, une recherche de l'OIM porte sur les mineurs non accompagnés (OIM 2002a). De nature plutôt descriptive, cette étude démontre notamment l'augmentation du nombre d'arrivées dans l'Union européenne de mineurs non accompagnés, la réalité des disparitions de certains enfants des centres d'accueil peu après leur enregistrement et les soupçons qui existent quant à leur exploitation sexuelle, mais aussi dans d'autres activités informelles comme le vol ou la mendicité. Selon ce rapport, les filières se trouvant derrière ces activités font avant tout partie de réseaux criminels organisés.

Peu de littérature scientifique traite ce thème particulier. O'Connell Davidson consacre un chapitre d'un ouvrage récent (2005) au trafic d'enfants sur le marché du sexe, mettant en garde contre la tendance à minimiser les aspects structurels qui ont pour conséquence la présence d'enfants et d'adolescents dans l'industrie du sexe.

Dans un texte sur le lien entre trafic d'enfants et adoption, Cantwell attire l'attention sur la nécessité de distinguer entre différents phénomènes, et plus particulièrement entre trafic à des fins d'adoption et trafic à travers l'adoption à des fins d'exploitation (Cantwell 2005).

Littérature suisse

Le thème des mineurs non accompagnés (impliquant entre autres la question du lien avec des réseaux de traite) a aussi fait l'objet de recherches empiriques en Suisse. Terre des Hommes, dans une recherche concernant l'Europe et la Suisse (Moser 2002), parvient aux mêmes conclusions que l'OIM (voir ci-dessus), mais souligne que la Suisse s'est jusque-là peu intéressée à l'ampleur de ce problème. Tout en rapportant que les cas de traite dans ce cadre sont rares (voire inexistants, selon certains experts), ce document cite des situations d'exploitation de mineures employées comme domestiques et de jeunes Africains arrivés en Suisse par le biais des réseaux de vendeurs de cocaïne. Les mineurs non accompagnés en Suisse font l'objet d'une autre recherche (Wata 2003), qui fait également état de jeunes Africains recrutés dans leur pays par des réseaux de vente de drogue. Selon ce rapport, de rares cas de prostitution de requérantes d'asile mineures ont été recensés.

Notons cependant la recherche d'Efionayi-Mäder et al. (2005) selon laquelle les requérants d'asile revendeurs de cocaïne sont recrutés une fois arrivés en Suisse plutôt qu'avant leur départ d'Afrique de l'Ouest.

Deux recherches empiriques successives ont traité de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et adolescents en Suisse. La première est fondée sur des entretiens avec des personnes concernées (Studer et Peter 1999), la seconde – menée dans le cadre d'un mémoire de licence et soutenue par l'UNICEF – sur l'analyse d'un questionnaires auprès de policiers (Kämpfer 2004). La traite des enfants en tant que telle ne constitue qu'une partie mineure de ces deux études (le terme n'est du reste jamais explicitement utilisé dans la seconde), mais certaines pratiques examinées y sont apparentées. Studer et Peter rapportent par exemple la tendance, dans le cadre de mariages organisés, à faire venir des femmes étrangères ayant des enfants mineurs. La femme ainsi que sa fille sont ensuite poussées à la prostitution. L'augmentation des entrées de mineures thaïlandaises comme danseuses avec des faux passeports est une autre tendance relevée par ces auteurs.

Associé de façon relativement lointaine à la traite des enfants, le thème des employées de maison mineures a fait l'objet d'une étude récente réalisée sur mandat de Terre des Hommes (Jurt 2004). Elle parvient au même type de résultats que ceux trouvés par la recherche sur les employées domestiques sans statut de séjour légal (voir plus haut Bartal et Hafner 2000), avec la découverte d'une vaste palette de situations, allant de situations de travail correctes à des situations claires d'exploitation. Aucun cas de traite d'enfant n'est explicitement signalé, mais il est fait état de différents éléments qui

peuvent en être des indices (conditions de travail et de salaires inacceptables, restriction de mobilité et entraves au développement personnel, violence, etc.).

Finalement, une recherche sur le thème général de la traite des enfants en Suisse devrait être publiée prochainement par l'UNICEF (Holzwarth et King à paraître). Nous n'avons pas eu accès à ce rapport.

2.5 Le trafic d'organes

Si les médias relatent, à intervalles réguliers, des affaires sordides ayant trait au trafic d'organes, les publications scientifiquement fondées sont beaucoup plus rares, en particulier en ce qui concerne le contexte européen. Le rapport publié par la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) offre une vue d'ensemble intéressante sur le phénomène du trafic de reins au niveau mondial, le qualifiant de « small but significant problem » (Pearson 2004: 6). Ce rapport, de même qu'un autre article du même auteur (Pearson 2005b), met en garde contre une assimilation de situations différentes (où la coercition n'est pas forcément un élément constitutif) à de la traite.

Sur le plan politique, le rapport établi pour le Conseil de l'Europe par Vermot-Mangold, rapporteuse de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille auprès de l'Assemblée parlementaire, fait figure de texte de référence (Vermot-Mangold 2003). Il met notamment en lumière les écarts toujours plus grands entre offre et demande dans les pays européens et l'ouverture de marchés lucratifs que cela peut impliquer dans d'autres pays.

En Suisse, aucune recherche n'a été, à notre connaissance, menée dans ce domaine.

2.6 Thèmes parallèles

En Europe, et en France en particulier, l'« esclavage moderne » est thématisé. Une étude européenne portant sur les phénomènes associés à l'esclavage moderne (dont fait partie la traite des êtres humains, selon la définition des auteurs) et sur les réponses politiques apportées par les gouvernements a été réalisée dans six pays. L'étude a été menée et coordonnée par le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM) dans le cadre de l'initiative DAPHNE de la Commission européenne. Les résultats montrent notamment que si la Belgique, l'Italie et l'Autriche sont (au début des années 2000) en avance quant aux mesures de poursuite des auteurs et de protection des victimes, la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne ont encore des efforts à faire (CCEM 2000 ; Vaz Cabral 2001).

Une dernière recherche – suisse – mérite encore d'être signalée, celle effectuée récemment par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population sur le trafic de migrants (D'Amato et al. 2005). Bien que le rapport soit spécifiquement axé sur le trafic (*smuggling*) et non sur la traite des migrants, il met en lumière certaines situations où les deux phénomènes se mêlent. Exemple : l'arrivée journalière dans le canton de St-Gall de bus remplis de femmes en provenance d'Europe de l'Est que leurs « employeurs » viennent ensuite chercher pour les emmener dans leur nouveau lieu de travail où elles seront potentiellement exploitées.

2.7 Etudes juridiques

A ce jour, le phénomène de la traite d'êtres humains a peu été analysé du point de vue juridique. Dans le cadre suisse, une étude ayant trait à l'application des articles 195 (incitation à la prostitution) et 196 (traite d'êtres humains) du code pénal remarquait, en 1996 déjà, que les victimes de tels délits n'étaient pas prioritaires dans l'action de la justice et ne bénéficiaient que de droits limités (Bertschi 1996). Dans une analyse plus récente, van den Spyk (2005) juge que le cadre juridique semble complet, mais que l'application n'est pas satisfaisante, notamment parce que les différentes lois manquent d'harmonisation et que les victimes de traite d'êtres humains ne sont pas suffisamment protégées. Sur la base d'une analyse détaillée des textes législatifs, des dossiers policiers et judiciaires et des statistiques pénales, l'étude déjà citée de Zschokke (2005) propose une critique de la faiblesse de l'article pénal actuel sur la traite d'êtres humains, qui laisse notamment une trop grande marge de manœuvre aux autorités d'application.

Hors du contexte suisse – mais pouvant faire l'objet de parallèles intéressants –, une étude allemande analyse le problème de la traite des femmes dans la perspective des droits en relation avec les politiques d'immigration (Mentz 2001). Elle montre que des mesures dans ce domaine législatif spécifique (migration) amélioreraient la situation des victimes de traite d'êtres humains, en leur octroyant un droit à une protection adaptée. Un autre ouvrage consacré au contexte allemand étudie en détail les déterminants de la poursuite pénale sur la base d'un large sondage auprès de professionnels issus de la justice et de la police et d'une étude de dossiers (Herz 2005). L'auteure insiste en particulier sur l'importance d'une spécialisation dans la prise en charge des cas de traite d'êtres humains et d'une collaboration entre autorités et ONG. Elle considère que les mesures prises récemment en Allemagne (révisions législatives, techniques d'enquêtes, ressources mises à disposition, etc.) permettront désormais de mieux répondre aux défis spécifiques de ce délit. L'étude contient également des indications précieuses quant à l'ampleur du phénomène en Allemagne.

2.8 La protection des victimes de la traite des personnes

L'aspect spécifique de la protection des victimes de la traite d'êtres humains a donné lieu à un certain nombre de publications au niveau international, dont certaines offrent une approche comparative ou une perspective de *best practices* particulièrement intéressante.

En Suisse, ce thème est par contre quasi inexistant, bien qu'un (court) chapitre lui soit consacré dans le rapport du groupe de travail fédéral sur la traite d'êtres humains (Groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains 2001). Certains documents du SCOTT ou du FIZ (déjà cités) thématisent aussi brièvement cette question de manière plus informative qu'analytique.

Littérature internationale

Sous l'**angle administratif,** plusieurs ouvrages ont été publiés, qui analysent la situation de la protection des victimes de la traite dans un cadre européen. Dans son rapport de 2004, le groupe d'experts mandaté par la Commission Européenne indique les moyens d'améliorer la politique européenne en matière de traite des personnes. La protection et les droits de l'être humain devraient, selon eux, y occuper une place centrale. Les victimes devraient avoir droit à une période de réflexion de trois mois et à un permis de séjour, indépendamment de leur volonté de collaborer avec les autorités. Un retour dans le pays d'origine devrait être volontaire, préparé de manière adéquate et être suivi (European Commission 2004).

D'autres ouvrages situent ce thème dans un cadre européen pour se concentrer ensuite sur la protection des victimes de la traite dans des pays (européens) spécifiques. C'est le cas de l'ouvrage déjà cité de Niesner (2001), qui évalue non seulement la protection des victimes de traite dans six pays européens, mais aussi son lien avec une poursuite pénale réussie. Selon cet auteur, la protection des victimes a souvent peu de poids par rapport à la protection des frontières étatiques. Par conséquent, les femmes sont en règle générale immédiatement renvoyées. Le rapport de la Commission des communautés européennes datant de 2001 décrit les modèles des Pays-Bas, de l'Italie et de la Belgique pour combattre la traite des personnes, en particulier la protection et l'assistance offertes aux victimes. Le point commun de ces trois pays est d'avoir implémenté des programmes de protection pour les victimes donnant accès à un permis de séjour et droit à une participation à un programme d'assistance spécialisé (Commission of the European Communities 2001). Le rapport déjà cité sur les formes contemporaines d'esclavage décrit aussi les mesures légales de protection dans divers pays européens et le rôle des associations dans ce domaine. Ici aussi, une des recommandations est que la protection des victimes devienne

une priorité politique. Un statut légal, une autorisation de travail et la mise en place de structures spécialisées sont de plus revendiqués (Vaz Cabral 2001).

Le livre édité récemment par l'institution gouvernementale allemande GTZ (Sector Project against Trafficking in Women (GTZ) 2005) comprend plusieurs articles sur cette thématique spécifique. Orfano (2005) montre que le modèle italien est surtout axé sur l'aide sociale et l'intégration de la victime dans la société. Cette stabilisation mène à une augmentation du nombre de victimes qui collaborent avec les autorités et, par conséquent, à un nombre plus élevé d'arrestations et de condamnations. En Belgique, seules les victimes de traite collaborant avec la police obtiennent de l'aide. Elles peuvent aussi obtenir un permis de séjour, en fonction toutefois de l'importance de leur témoignage (Moens 2005). Enfin, Sorrentino (2005) décrit le *National Referral Mechanism*, un mécanisme faisant appel à une structure coopérative qui détermine le réseau des différents partenaires travaillant dans ce domaine ainsi que leurs tâches.

Quatre rapports de la *Dutch National Rapporteur on trafficking in human beings* ont été publiés sur la situation aux Pays-Bas. Le troisième rapport en particulier consacre un chapitre clé à l'aide aux victimes (Kornivus et al. 2005). Il décrit comment l'aide aux victimes est organisée en Hollande, les organisations impliquées et leurs mécanismes de coopération, ainsi que les principaux problèmes en matière de protection.

La protection des victimes de la traite d'êtres humains est aussi un thème cher à certaines **organisations internationales** et, en particulier, à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Le bulletin trimestriel « Traite des migrants » comprend, par exemple, un article explorant le titre de séjour temporaire comme moyen de protéger les victimes (OIM 2002b). Un rapport ayant trait à la protection des victimes dans dix pays de l'Union européenne, des pays candidats et des pays tiers montre, à l'instar d'autres études, que l'assistance sociale, un renforcement des lois et l'intégration ou la réintégration des victimes sont les domaines essentiels pour une protection adaptée (Apap et Medved 2002). Un autre rapport de l'OIM décrit les mesures concernant la prévention et la protection des victimes dans 17 pays différents (IOM 2002). Une dernière référence de l'OIM concerne un rapport sur les moyens et les *best practices* pour l'identification et la protection des victimes de traite d'êtres humains. Les conclusions comprennent toute une série de recommandations dans différents domaines (IOM 2005).

Pour ce qui est de la littérature publiée par différentes **ONG**, le modèle italien de gestion des victimes de la traite est discuté dans plusieurs ouvrages. Prasad (2005) commence par décrire les critiques et commentaires de différents auteurs sur ce modèle, avant de formuler ses propres critiques. Elle

voit comme point le plus problématique le rôle qui est imposé aux centres de consultations, car la prolongation des permis des victimes dépend des informations fournies par ces services. Le modèle de protection légale de l'Italie est d'ailleurs aussi décrit en détail dans un livre édité par une ONG italienne (Associazione On the Road 2002).

Deux références de l'ONG allemande Solwodi méritent aussi d'être citées. Une première montre le lien entre la protection des victimes et la poursuite pénale des trafiquants : une assistance professionnelle stabilise les victimes, avec pour conséquence que leurs témoignages sont de qualité supérieure (Koelges et al. 2002). Par ailleurs, un manuel décrit en détail comment procéder avec une victime de traite d'êtres humains au cours des différents stades du processus (Solwodi 2003).

Sur le plan **académique**, le *Forced Migration Review* consacre son numéro de mai 2006 au thème de la traite d'êtres humains. Un article sur le modèle suisse insiste sur le lien entre poursuite pénale des auteurs des délits et protection des victimes et sur l'importance d'une bonne collaboration entre les différents acteurs impliqués (Rauber 2006). La signification de la légalisation du séjour des victimes est discutée par Konrad (2006). Les modèles norvégien et hollandais sont décrits dans deux autres articles. Alors que le premier modèle est fortement critiqué pour son système problématique de permis (Bailliet 2006), le deuxième l'est pour l'accent qu'il met sur l'expulsion des personnes en situation irrégulière de séjour (Willemsen 2006). Enfin, trois articles décrivent le modèle anglais et ses lacunes en matière de protection des victimes notamment du fait de l'absence d'un délai de réflexion (Beddoe 2006), de la primauté accordée à la poursuite des coupables par rapport à la protection des victimes (Young et Quick 2006) et des possibilités limitées d'obtenir un permis de séjour (Burgoyne et Darwin 2006).

L'approche italienne, citée en exemple dans de nombreuses publications ainsi que par quelques spécialistes interrogés, se distingue à plusieurs titres des politiques observées dans d'autres pays européens. Elle a émergé du terrain (« *bottom up* ») et est ancrée dans une tradition de collaboration entre acteurs publics et ONG (« *welfare mix* »). Elle a reçu un appui politique prioritaire avec allocation de ressources et a d'emblée mis la protection de la victime au cœur du dispositif. Elle s'appuie sur la loi d'immigration (Legge Turco-Napolitano de 1998), qui accorde des permis de séjour assortis de mesures pro-actives d'intégration non seulement pour les victimes qui témoignent officiellement (« *judicial path* »), mais également pour celles qui décident – du moins dans un premier temps – de ne pas officialiser leur cas (« *social path* »). La législation sur la poursuite pénale de la traite n'a suivi qu'en 2003. Les abus pour obtenir une autorisation de séjour seraient très rares selon Orfano (2005). Même si la Suisse ne s'inspire que rarement, dans ses

politiques, de son voisin du Sud, le modèle italien mériterait une analyse plus poussée, pour mieux mettre à jour ses forces et faiblesses et examiner les éléments transférables à la Suisse.

2.9 En guise de conclusion

La littérature recensée dans ce document regroupe des publications extrêmement diverses, tant du point de vue du contenu thématique que du contexte de publication (recherche scientifique, documents politiques et administratifs, programmes d'action ou de sensibilisation, etc.).

On peut considérer le thème de la traite des femmes pour l'industrie du sexe comme ayant une longueur d'avance sur les autres. L'action et la recherche se sont davantage intéressées à ce phénomène circonscrit comme problème social depuis plus longtemps que les autres. Ce thème a un caractère « précurseur » en ce sens qu'il a donné lieu, comme nous l'avons vu, à des débats théoriques et surtout à des analyses critiques dans les milieux académiques – ce qui n'est encore que peu le cas des autres problématiques thématisées dans le cadre de la traite des personnes.

Cette thématique spécifique, liée à l'évolution des discours de la sociologie de la prostitution, fait donc figure d'exception dans la littérature actuelle. De manière générale, il apparaît en effet que la littérature se rapportant aux diverses formes de la traite des personnes est, comme cela a été signalé en introduction, théoriquement et conceptuellement très lacunaire. La traite des personnes ressemble davantage à un « objet d'intervention » qu'à un objet de recherche, les publications destinées à la sensibilisation et à la prise de décisions politiques étant plus nombreuses que les études scientifiques fondées sur des données fiables et une base théorique solide.

Le problème central que pose la définition de « la » traite des personnes a déjà été abordé en introduction. L'analyse de la littérature montre clairement que les situations les plus diverses peuvent contenir des éléments généralement considérés comme participant des phénomènes de traite d'êtres humains (par exemple exploitation, menaces, utilisation d'une situation de précarité due à un séjour et à un travail illégaux). Dans cette première partie de notre recherche, nous avons décidé de ne pas restreindre notre revue de littérature à une définition trop stricte de la traite et d'inclure toutes les publications ayant un lien direct ou non avec notre objet de recherche.

La traite apparaît donc dans la littérature consacrée à des thèmes très divers. Au-delà même de la typologie de base que nous avons établie pour ordonner les publications recensées, des thèmes associés sont ainsi apparus : migration irrégulière, séjour illégal (« sans-papiers »), asile, prostitution et industrie du sexe en général, incitation à la prostitution, conditions de travail

inacceptables (exploitation), travail au noir, trafic de migrants, mariages « sur catalogue », etc.

Ces thèmes ne doivent pas être confondus avec celui de la traite ; ils doivent plutôt être compris comme des phénomènes associés à la traite ayant une partie commune (plus ou moins importante) avec cette problématique.

La perspective de recherche adoptée au départ joue également un rôle dans l'analyse effectuée. Alors que certaines publications figurant dans cette revue de littérature posent comme objet d'étude présupposé la traite des personnes (ou des femmes ou des enfants, par exemple) en tant que telles, d'autres ont pour point de départ un public cible spécifique (par exemple les danseuses de cabaret, les prostituées migrantes ou les employées domestiques sans-papiers). Dans le premier type d'études, l'ampleur de la traite n'est pas réellement examinée puisqu'elle est l'objet présupposé dont il s'agit d'analyser les modalités. Les études du second type, qui se focalisent sur un objet dont la traite fait potentiellement partie, aboutissent généralement à des résultats soit neutres quant à l'ampleur de la traite dans ce contexte spécifique (pas de mention ou d'estimation), soit considérant les situations de traite comme des phénomènes marginaux.

En conclusion, malgré le fait que la traite des personnes fasse l'objet d'une attention médiatique importante, nous devons constater la faiblesse de la recherche menée jusqu'ici en Suisse à ce sujet. S'il existe un certain nombre d'études qualitatives sur la traite ou sur des thématiques parallèles apportant des informations précieuses (mais incomplètes pour se faire une idée générale), rien n'existe qui permette d'évaluer quantitativement l'ampleur de ce phénomène dans notre pays.

3 Etat de la problématique en Suisse et définitions

3.1 Cadre légal[7]

3.1.1 Cadre légal international

Depuis le début du XIXe siècle, plusieurs conventions et protocoles internationaux ont été établis (par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du travail en particulier), visant à supprimer notamment traite des femmes et des enfants, esclavage et prostitution forcée[8].

Actuellement, le document de référence en matière de traite des êtres humains est le **Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants** (15 novembre 2000). La définition donnée à l'article 3 de ce protocole recueille actuellement un large consensus parmi les acteurs impliqués dans cette thématique, même si les interprétations qui en sont faites divergent fortement.

« a) L'expression "traite des personnes" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes ;

[7] Divers changements législatifs sont en cours ou prévus, principalement au niveau suisse : ce chapitre est fondé sur la situation au 30 septembre 2006. Pour une information plus récente, le lecteur ou la lectrice peut se référer aux compléments juridiques se trouvant dans l'annexe 4.

[8] Pour une liste complète de ces conventions, voir notamment le site du Conseil de l'Europe :
http://www.coe.int/t/f/droits%5Fde%5Fl%27homme/traite/3%5Fdocuments/1%5FInstruments%5Fjuridiques%5Finternationaux/3_Traites_ONU.asp#TopOfPage.

b) Le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa a) a été utilisé ;

c) Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une "traite des personnes" même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa a) du présent article ;

d) Le terme « enfant » désigne toute personne âgée de moins de 18 ans ».

La définition du Protocole dit de Palerme est suffisamment large pour recueillir l'adhésion de tous les acteurs impliqués du fait qu'elle laisse dans le flou un certain nombre de concepts pourtant centraux, comme ceux de contrainte, d'exploitation ou de consentement. Malgré son caractère non contraignant, ce Protocole a pour principal mérite d'avoir poussé la plupart des Etats à mettre en place des programmes de lutte contre la traite des êtres humains et à y inclure des mesures visant non seulement la poursuite des auteurs, mais également la prévention et la protection des victimes (Pearson 2005a).

Un deuxième texte international récent est ciblé sur le trafic d'enfants, également compris en français comme « vente d'enfants ». Le **Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants** (2000) définit, entre autres, la vente d'enfants comme :

« i) Le fait d'offrir, de remettre, ou d'accepter un enfant, quel que soit le moyen utilisé, aux fins :

a. D'exploitation sexuelle de l'enfant ;

b. De transfert d'organe de l'enfant à titre onéreux ;

c. De soumettre l'enfant au travail forcé ;

ii) Le fait d'obtenir indûment, en tant qu'intermédiaire, le consentement à l'adoption d'un enfant, en violation des instruments juridiques internationaux relatifs à l'adoption ».

La Suisse a signé ces deux protocoles, celui de Palerme en 2002 et celui ayant trait à la Convention sur les droits de l'enfant en 2000[9]. Elle s'est par là engagée à modifier sa législation nationale pour la rendre compatible avec ces normes internationales (voir chapitre suivant).

[9] La ratification du Protocole de Palerme a été votée par les Chambres fédérales en mars et juin 2006.

Le Conseil de l'Europe a adopté en 2005 son propre texte. La **Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains**, actuellement signée par une trentaine d'Etats (une seule ratification) dont la Suisse ne fait pas partie, met un accent particulier sur la protection et l'assistance des victimes, en proposant des mesures concrètes à cette fin. Cette convention fonde sa définition sur celle du Protocole de Palerme, mais elle insiste davantage sur les droits humains. Cependant, quelques personnes dont Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Rapporteur du Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains de la Commission européenne, déplorent certaines limites de cette Convention. En effet, les articles les plus ambitieux (par exemple celui concernant l'octroi d'un permis de séjour pour la durée de la procédure, voire d'un permis humanitaire à plus long terme) ne sont pas contraignants ou sont destinés seulement aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour (voir notamment Tschan 2005).

3.1.2 Cadre légal suisse

Code pénal : traite d'êtres humains

La législation suisse actuelle ne prend en considération la traite des êtres humains que lorsqu'elle est effectuée en vue de l'exploitation sexuelle de la victime[10]. **L'article 196 du code pénal (art. 196 CP)** sur la traite des êtres humains stipule en effet que :

« 1. Celui qui, pour satisfaire les passions d'autrui, se sera livré à la traite d'êtres humains, sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement pour six mois au moins.

2. Celui qui aura pris des dispositions en vue de la traite d'êtres humains, sera puni de la réclusion pour cinq ans au plus ou de l'emprisonnement.

3. Dans tous les cas, l'auteur sera puni en outre de l'amende. »

L'article 196 CP va être remplacé par un nouvel article, afin de permettre à la Suisse de se conformer à ses engagements internationaux récents. Sauf événement imprévu, le nouvel article 182 CP, en remplacement de l'actuel article 196 CP, devrait entrer en vigueur à la fin 2006 ou au début 2007, après adoption par le Parlement et une fois le délai de référendum échu. Le principal changement concerne l'élargissement de la définition des domaines concernés par la traite des personnes : le trafic d'organes et l'exploitation de la force de travail seront inclus dans le nouvel article du code pénal. De plus,

[10] Bien que la traite d'êtres humains ne soit pas directement définie, son domaine d'application est sous-entendu par le chapitre dans lequel est situé l'article concernant ce délit (exploitation de l'activité sexuelle).

la situation particulière des mineurs sera explicitement signalée. Alors que l'actuel article 196 CP fait partie des infractions contre l'intégrité sexuelle (chapitre sur l'exploitation de l'activité sexuelle), l'article qui le remplacera fera partie des crimes ou délits contre la liberté.

Le nouvel article 182 CP sur la traite des êtres humains, selon le message du Conseil fédéral du 11 mars 2005, prévoit que :

« 1. Celui qui, en qualité d'offreur, d'intermédiaire ou d'acquéreur, se sera livré à la traite d'un être humain à des fins d'exploitation sexuelle, d'exploitation de son travail ou en vue du prélèvement d'un organe, sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement. Le fait de recruter une personne à ces fins est assimilé à la traite.

2. Si la victime est une personne mineure ou si l'auteur fait métier de la traite d'êtres humains, la peine sera la réclusion.

3. Dans tous les cas, l'auteur sera puni en outre de l'amende.

4. Est également punissable celui qui aura commis l'infraction à l'étranger. L'art. 6bis est applicable. »

Les jugements rendus par les tribunaux cantonaux ou par le Tribunal fédéral constituent un corpus de textes légaux complémentaires, qu'il ne nous est pas possible de citer ici de manière exhaustive.

Autres lois prévoyant des dispositions relatives aux victimes de traite d'êtres humains

L'appareil législatif suisse prévoit d'autres dispositions pertinentes dans le cadre de la lutte contre la traite d'êtres humains et les droits des personnes qui en sont victimes.

La **loi sur le séjour et l'établissement des étrangers** (LSEE) joue un rôle indirect, mais central. En effet, avant d'être identifiées et éventuellement reconnues comme « victimes » de traite d'êtres humains, ces personnes sont dans la majorité des cas des migrants en situation irrégulière de séjour et/ou exercent illégalement une activité lucrative. Ils tombent ainsi sous le coup de cette loi (particulièrement de l'art. 23), et risquent de subir, comme conséquence principale, un renvoi dans leur pays d'origine.

La nouvelle **loi sur les étrangers** (LEtr, acceptée par le peuple en septembre 2006 et qui remplacera la LSEE) autorise notamment des conditions d'admission (octroi d'un permis de séjour) plus souples pour les personnes reconnues comme victimes de la traite d'êtres humains, ainsi que pour les

témoins de telles activités (art. 30, al. 1). D'autre part, l'article 60, al. 2, prévoit que ces mêmes personnes bénéficient des programmes d'aide au retour et à la réintégration financés par la Confédération[11].

Concernant l'octroi d'autorisations de séjour, les cantons ont pour l'instant la possibilité de se fonder sur la **circulaire de l'Office fédéral des migrations (anciennement IMES) du 25.08.2004 sur les possibilités de séjour en Suisse pour les victimes de la traite d'êtres humains**. Non contraignante, celle-ci émet des recommandations à trois niveaux. Elle prévoit qu'un délai de réflexion de 30 jours puisse être accordé aux victimes potentielles pour décider de porter plainte. Lorsque la victime a accepté de collaborer avec les autorités, une autorisation de séjour temporaire peut lui être octroyée pour la durée de l'enquête ou de la procédure judiciaire, éventuellement assortie d'une autorisation de travail. Enfin, les victimes ont la possibilité de bénéficier d'une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires (permis de séjour B) dans des cas personnels d'extrême gravité. Cette circulaire n'est jusqu'à présent utilisée que par un petit nombre de cantons (voir les statistiques dans le chapitre 3.2) ; elle est de plus méconnue de nombreux acteurs, comme l'ont montré nos entretiens.

Les victimes de la traite d'êtres humains ont le droit, comme toutes les victimes d'infraction ayant subi une atteinte à leur intégrité corporelle, sexuelle ou psychique, de bénéficier de la **loi sur l'aide aux victimes d'infractions** (LAVI), également en cours de révision. Cette loi prévoit un soutien (social, psychologique, etc.), une protection et des droits spécifiques dans le cadre de la procédure pénale et une assistance financière. Lors de la révision de la LAVI, il avait été suggéré d'introduire des dispositions spécifiques concernant les victimes de la traite d'êtres humains, mais cette proposition a été rejetée par la commission d'experts[12].

Les personnes en situation de séjour irrégulière, dans la mesure où elles entrent dans les critères de définition des victimes au sens de la loi, peuvent bénéficier au minimum des prestations d'urgence de la LAVI (premières consultations et aide immédiate).

Les prestations octroyées par les centres de consultation LAVI et le rôle qu'ils jouent dans la protection des victimes de traite seront développés dans le chapitre 5.4.1.

[11] Actuellement, les personnes victimes de traite d'êtres humains en Suisse ont accès au projet d'aide au retour de l'Organisation internationale pour les migrations spécifiquement conçu pour cette population. Il s'agit d'un projet pilote financé par l'OIM Berne.

[12] Voir à ce sujet les résultats de la procédure de consultation du 22 août 2003.

Les questions liées aux transplantations d'organe ne sont actuellement réglées en Suisse qu'au niveau cantonal. Au niveau fédéral, une **loi sur les transplantations** est actuellement en cours de discussion et devrait entrer en vigueur en 2007. Cette loi prévoit la gratuité du don (art. 6) et l'interdiction du commerce d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine (art. 7). Elle est cependant jugée insuffisante par certains experts (voir chapitre 3.4.3).

Cadre législatif sur la prostitution

En Suisse, la prostitution n'est pas une activité interdite. Elle ne fait pas l'objet d'une législation fédérale, mais le code pénal prévoit que les cantons ont l'autonomie d'édicter leurs propres lois et règlements régissant la prostitution (art. 199 CP). A l'heure actuelle, seuls certains cantons sont dotés d'une telle législation.

La révision du code pénal de 1992 a introduit un certain nombre de nouvelles dispositions concernant l'exercice de la prostitution et la protection des personnes pratiquant cette activité contre les abus dont elles pourraient être victimes. Cette révision a aussi abouti à l'assouplissement des conditions dans lesquelles les personnes tierces tirant profit de cette activité doivent être réprimées.

L'article 195 CP sanctionne l'exploitation de l'activité sexuelle et l'encouragement à la prostitution :

« Celui qui aura poussé une personne mineure à la prostitution, celui qui, profitant d'un rapport de dépendance ou dans le but de tirer un avantage patrimonial, aura poussé autrui à se prostituer, celui qui aura porté atteinte à la liberté d'action d'une personne s'adonnant à la prostitution en la surveillant dans ses activités ou en lui en imposant l'endroit, l'heure, la fréquence ou d'autres conditions, celui qui aura maintenu une personne dans la prostitution, sera puni de la réclusion pour dix ans au plus ou de l'emprisonnement. »

Le proxénétisme est décriminalisé, mais l'encouragement à la prostitution reste punissable : cet article vise l'action d'inciter une personne à se prostituer, le fait de la maintenir dans la prostitution et l'atteinte à la liberté d'action de cette personne (Sardi et Froidevaux 2001: 55-57). La prostitution doit par conséquent être pratiquée de manière indépendante, ce qui limite cette activité aux détentrices (et détenteurs) d'un permis d'établissement ou, à certaines conditions, de séjour (Chimienti 2006).

Le marché du sexe helvétique ne se résume pas à la prostitution officiellement déclarée comme telle. D'autres lieux abritent de telles pratiques de manière officieuse, mais tolérée. Les établissements publics comme les bars à champagne ou bars de rencontres relèvent, par exemple, du Registre du commerce. L'activité des danseuses de cabaret est, quant à elle,

régie par une réglementation spécifique, qui permet à ces personnes d'exercer une activité artistique pour une durée de huit mois par année. L'article 13 de l'ordonnance sur la limitation du nombre des étrangers (OLE) prévoit en effet comme exception aux quotas maximums :

« Les étrangers qui résident en Suisse au total huit mois au maximum par année civile et qui exercent une activité en qualité d'artistes dans les domaines de la musique, de la littérature, du spectacle ou des arts plastiques (art. 13, let. c, al. 1) ».

Le permis L n'autorise cependant pas la prostitution, bien qu'elle soit une activité communément pratiquée par ses détentrices (Dahinden et Stants 2006 ; Tschan 2005).

3.1.3 Commentaire

Le cadre juridique réglementant la traite d'êtres humains, qu'il soit national ou international, est axé sur deux priorités : la lutte contre les auteurs de ce délit et la protection de ses victimes. Il y a donc, d'une part, une logique répressive de lutte contre une activité criminelle que l'on suppose souvent organisée et, d'autre part, une logique de respect des droits humains. L'analyse des différents textes fait clairement apparaître la prégnance de l'orientation répressive sur la protection des victimes et la primauté du discours sécuritaire, qui tient au cadre pénal dans lequel elle s'inscrit, sur celui des droits humains. Alors que la lutte contre les auteurs est explicitement mentionnée, la protection des victimes apparaît dans les textes juridiques de façon plus fragmentée et limitée. De manière générale, la dimension 'protection des victimes', si elle existe, est subordonnée à la lutte contre la criminalité. Le droit d'accéder à la plupart des mesures de protection sociale (en particulier l'obtention d'une autorisation de séjour provisoire et d'une assistance à moyen terme) passe en effet par le consentement de la victime à collaborer avec les autorités lors de l'enquête.

De plus, en Suisse (comme dans d'autres pays), les personnes victimes de traite sont dans la plupart des cas elles-mêmes auteures d'un délit, puisqu'elles contreviennent à la législation sur les étrangers. Interpellées lors de contrôles policiers, elles sont dans de nombreux cas arrêtées et/ou expulsées pour ce motif avant que des investigations suffisantes n'aient pu démontrer leur situation de victime et leur droit à une protection adaptée. Les infractions aux législations migratoires étant plus fréquentes, elles prennent ainsi souvent le pas sur toute autre disposition tenant compte de la situation particulière et des besoins des personnes victimes de traite. Dans une analyse juridique récente, Van Spyk plaide en faveur d'une réflexion globale autour des différents textes légaux, qui permettrait de dépasser ce conflit entre trois domaines politiques : contrôle des frontières et protection des intérêts nationaux, répression du crime, et protection des victimes (van Spyk 2005).

La criminalisation des victimes potentielles peut les empêcher d'accéder aux droits fondamentaux qui devraient être accordés par un Etat de droit à toute personne en situation de vulnérabilité (Benhabib 2006 ; Kamm et D'Amato 2006).

L'analyse des textes législatifs et celle des pratiques (voir infra) montrent que la lutte contre la traite d'êtres humains a pour priorité de préserver les frontières et la sécurité des Etats avant de porter assistance aux personnes qui en sont victimes et de garantir leurs droits fondamentaux. Cela pose problème à partir du moment où les intérêts des Etats et ceux des victimes ne convergent plus, voire même s'opposent.

3.2 Statistiques

En Suisse, les statistiques sur la traite d'êtres humains sont, à l'heure actuelle, rares et lacunaires. La seule estimation est celle de l'Office fédéral de la police émise en 2002 : en se fondant sur l'extrapolation d'estimations européennes, elle évalue le nombre de victimes de traite d'êtres humains se trouvant en Suisse entre 1'500 et 3'000 (fedpol 2001b). Cette approximation, si elle est régulièrement reprise notamment par les médias, ne satisfait généralement pas les acteurs impliqués dans cette thématique, qui la jugent infondée et le plus souvent surestimée[13].

Au niveau fédéral, quatre types de données sont utiles, bien qu'insuffisantes, pour quantifier le phénomène : elles concernent les condamnations pénales en vertu des articles sur la traite d'êtres humains et l'incitation à la prostitution, les prestations accordées dans le cadre de la LAVI aux victimes de ces deux délits, les autorisations de séjour accordées aux victimes de traite par les cantons et les statistiques des clientes des organismes d'aide aux victimes.

Le premier type de statistique correspond donc au nombre de condamnations pénales basées sur l'article actuel relatif à la traite d'êtres humains. Ce nombre, en légère augmentation en 2005[14], reste néanmoins extrêmement bas. Il ne donne aucune indication sur les victimes des faits (leur nombre ou leurs caractéristiques), puisqu'il est axé sur les auteurs du délit. Nos entretiens révèlent que le nombre de victimes par condamnation (c'est-à-dire

[13] Elle a d'ailleurs déjà été revue à la baisse, puisque la première estimation, datant de 2001 et effectuée selon la même méthode d'extrapolation, donnait une fourchette de 2'200 à 3'700 victimes (Groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains 2001).

[14] Les données officielles de 2005 ne sont pas encore disponibles, mais cette augmentation nous a été signalée par le responsable du SCOTT et est confirmée dans le dernier rapport sur la sécurité intérieure (fedpol 2005).

par le fait d'un auteur) peut varier d'une seule à plusieurs dizaines de personnes (le maximum dont nous ayons entendu parler étant de 82)[15]. Le Tableau 2, plus détaillé, montre que la majorité des condamnations de ces dernières années ont eu lieu dans le canton du Tessin. Une étude récente sur les phénomènes de trafic de migrants (« *smuggling* ») a par ailleurs révélé une tendance similaire, mise notamment sur le compte d'une collaboration étroite entre la police tessinoise et ses collègues italiens (D'Amato et al. 2005).

Les personnes condamnées sont, quant à elles, plus souvent des femmes que des hommes ; elles sont ressortissantes d'Italie, de Suisse ou d'ailleurs.

Le nombre d'enquêtes réalisées pour traite d'êtres humains ou pour incitation à la prostitution ne figure pas dans les statistiques fédérales, mais les chiffres seront disponibles dès 2010 grâce à la révision de la statistique policière de la criminalité prévue pour cette date.

Tableau 1 : Condamnations pénales (2000 à 2004) au sens des art. 195 et 196 CP

	2000	2001	2002	2003	2004
art. 195 CP (Incitation à la prostitution)	17	17	11	6	9
art. 196 CP (Traite des êtres humains)	5	2	2	7	2

Source : Office fédéral de la statistique

Tableau 2 : Condamnations pénales (2000 à 2005) au sens de l'art. 196 CP: informations supplémentaires

	2000	2001	2002	2003	2004
Condamnations (art. 196)	5	2	2	7	2
Canton					
Argovie	0	0	0	1	0
Berne	0	0	0	1	0
Bâle-Campagne	0	0	0	0	1
Grisons	1	0	0	0	0
Tessin	4	1	1	4	1
Vaud	0	1	1	0	0
Zurich	0	0	0	1	0

[15] La définition juridique actuelle contenue dans l'art. 196 CP suppose la présence de plus d'une victime pour qu'un acte puisse être qualifié de traite, ce qui ne sera pas le cas du nouvel art. 182 CP. Une exception est constituée par un jugement rendu en 2005 par un tribunal tessinois condamnant pour traite d'êtres humains les auteurs d'un délit à l'encontre d'une seule victime.

Autres délits (commis par le même auteur)					
Trafic de drogue (art. 19 LStup)	0	1	0	1	0
LSEE	5	1	1	6	0
Faux dans les certificats (art. 252 CP)	1	0	0	1	0
Entrave à l'action pénale (art. 305 CP)	1	0	0	1	0
Blanchiment d'argent	1	1	0	0	0
Sexe de la personne condamnée					
Femme	3	1	2	5	2
Homme	2	1	0	2	0
Age de la personne condamnée					
Jusqu'à 30 ans	3	1	0	2	1
31 à 40 ans	2	1	2	2	0
Plus de 40 ans	0	0	0	3	1
Nationalité de la personne condamnée					
Suisse	3	0	1	1	0
Colombie	2	0	0	0	0
Italie	0	0	1	4	1
Lettonie	0	1	0	0	0
Nigeria	0	1	0	0	0
Autre	0	0	0	2	1

Source : Office fédéral de la statistique

La deuxième source de statistiques porte sur les victimes d'incitation à la prostitution et de traite d'êtres humains ayant fait appel à un soutien dans le cadre de la loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). Ces statistiques étant communes pour les deux types d'infractions, il n'est pas possible d'y distinguer les victimes de traite d'êtres humains. Si les consultations (conseils aux victimes) varient entre 60 et 80 par année, le nombre de bénéficiaires de prestations financières est beaucoup plus faible (de 1 à 9 par année). Les personnes ayant fait appel aux prestations LAVI sont en grande majorité des femmes, alors que les auteurs du délit sont principalement des hommes (contrairement aux personnes qui ont été condamnées pour traite d'êtres humains).

Dans un tiers à une moitié des cas, les victimes sont de nationalité suisse, ce qui peut surprendre étant donné que la majorité des travailleuses du sexe en Suisse sont étrangères. Cette différence s'explique peut-être par un accès différent à l'information concernant ce type de services, mais plus probablement par le fait que les étrangères se prostituant sont souvent en situation irrégulière et ne s'adressent donc ni à la police, ni aux services officiels pour demander la protection due aux victimes. Les collaborateurs des centres LAVI sont tenus au secret professionnel, mais leur marge de manœuvre est limitée dans le cas où la personne victime d'infraction se trouve en situation de séjour irrégulière et ne dépose pas de plainte pénale.

Le canton de Zurich est celui qui a octroyé le plus de prestations de soutien LAVI aux victimes d'incitation à la prostitution ou de traite d'êtres humains, suivi de Berne, du Tessin et de Genève. Ces cantons sont connus pour héberger un milieu de la prostitution important.

Tableau 3 : Victimes d'infraction (art. 195 et 196 CP) au sens de la LAVI

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Indemnisations et compensations	***1***	***2***	***2***	***9***	***4***
Sexe de la victime					
Femme	1	2	2	9	4
Nationalité de la victime					
Suisse	1	1	2	3	1
Autre Europe	0	0	0	1	0
Autre	0	1	0	5	3
Procédure pénale					
Pas de données/inconnu	0	0	1	1	1
Oui	1	2	1	5	3
Non	0	0	0	3	0
Conseil d'aide aux victimes	***62***	***45***	***66***	***64***	***84***
Age de la victime					
Pas de données	2	1	0	0	2
<10	0	0	0	2	1
10 à 17	9	3	3	7	13
18 à 29	37	23	38	39	44
30 à 64	13	17	24	15	23
>64	1	1	1	1	1
Sexe de la victime					
Pas de données	3	1	1	1	0
Homme	1	1	4	4	7
Femme	58	43	61	59	77
Nationalité de la victime					
Pas de données/inconnu	8	3	2	2	10
Suisse	23	21	32	21	28
UE	2	3	6	3	6
Autre Europe	11	5	11	9	20
Autre	18	13	15	29	20
Personnes ayant bénéficié des conseils					
Spécialiste, personne de confiance, inconnu	26	21	27	26	32
Victime ou représentant	36	24	39	38	52
Procédure pénale					
Pas de données/inconnu	11	10	10	10	8
Oui	21	14	13	22	43
Non	30	21	43	32	29

Sexe de l'auteur					
Pas de données	8	4	4	2	4
Homme	53	38	60	61	75
Femme	5	8	4	6	12
Nombre d'auteurs					
Pas de données	11	4	6	7	6
Un auteur	23	19	34	27	38
Plusieurs auteurs	28	22	26	30	40
Relation auteur –victime					
Oui	35	32	46	45	66
Dont : relation familiale	15	20	27	24	32
Canton					
Zurich	19	19	26	24	28
Berne	11	10	11	8	6
Lucerne	3	2	1	2	3
Schwyz	1	1	0	0	1
Glaris	1	0	0	0	0
Fribourg	4	0	3	0	0
Soleure	4	3	0	0	3
Bâle	1	1	5	6	7
Schaffhouse	0	0	0	2	0
St-Gall	2	2	1	2	3
Grisons	1	0	2	3	2
Argovie	0	0	0	1	1
Thurgovie	2	1	2	5	4
Tessin	2	0	11	5	15
Vaud	0	0	0	3	6
Valais	0	1	0	0	0
Neuchâtel	1	2	2	0	0
Genève	10	3	2	3	5

Source : Office fédéral de la statistique[16]

La troisième source de statistiques concerne les victimes de traite d'êtres humains ayant bénéficié de l'octroi d'une autorisation de séjour en Suisse, conformément aux recommandations émises par la circulaire de l'Office fédéral des migrations de 2004.

[16] Nous avons tenté d'obtenir des informations complémentaires concernant ces statistiques, notamment au vu des quelques cas de victimes mineures ou de plus de 64 ans, ainsi que des quelques hommes recensés. Nous y avons renoncé parce que cela nécessitait des investigations auprès des différents cantons concernés, l'OFS ne pouvant nous fournir d'indications plus précises.

Tableau 4 : Autorisations de séjour accordées aux victimes de traite d'êtres humains en 2005

Canton	Temps de réflexion (30 jours)	Autorisation de séjour à court terme pour la durée de la procédure	Permis humanitaire (après la fin de la procédure)
ZH	6	-	-
GE	-	10 (estimation maximale)	2
VD	1	-	-
BE	17	8	6
LU	1	-	-
TI	5	-	-
Total	**30**	**18**	**8**

Source : Office fédéral des migrations

Ces statistiques, recueillies par l'Office fédéral des migrations auprès des polices cantonales des étrangers, posent un certain nombre de problèmes dus à la nouveauté de la circulaire sur laquelle elles sont fondées et à la méconnaissance de cette dernière par certains acteurs. De plus, des autorisations de séjour de ce type sont régulièrement accordées par certaines polices cantonales aux victimes d'autres infractions qui ne séjournaient pas légalement sur le territoire suisse (par exemple travailleuses du sexe illégales victimes de viol). Il n'est dès lors pas exclu que des confusions aient pu avoir lieu au moment de remplir le questionnaire de l'ODM[17]. Enfin, dans certains cas, les personnes victimes de traite collaborant avec les autorités dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure judiciaire ne reçoivent pas d'autorisation formelle : nous avons rencontré plusieurs personnes bénéficiant d'une tolérance de séjour de la part de la police, sans que celle-ci n'ait été formalisée par écrit. Différents experts signalent en outre ce type de pratiques permettant de « fermer les yeux » sur la présence d'une personne, voire sur l'exercice d'une activité lucrative pendant un certain temps. Les personnes au bénéfice de tels arrangements ne figurent sans doute pas dans les statistiques officielles.

Il existe de nombreux organismes auxquels peuvent s'adresser en cas de besoin les victimes de traite d'êtres humains. La grande majorité de ces organismes dirige son offre et ses services vers un public relativement large (victimes de tous types d'infractions pénales, femmes migrantes, travailleuses

[17] Cette hypothèse nous est notamment suggérée par des indications contradictoires fournies par des représentants différents d'un canton que nous avons contactés en vue d'obtenir des informations supplémentaires par rapport à ces statistiques.

du sexe, femmes, etc.) et ne cible donc pas spécifiquement les victimes de la traite. La catégorie « traite d'êtres humains » n'a pas été incluse dans les statistiques internes de toutes ces institutions, même s'il semble que cette pratique soit en augmentation (en relation avec la prise de conscience de certains acteurs de l'importance de ce thème). Deux organismes dont les prestations vont spécifiquement aux victimes de traite d'êtres humains, offrent des indications statistiques intéressantes sur leur clientèle : FIZ Makasi et le Projet d'aide au retour de l'Organisation internationale des migrants (OIM) Berne. La définition de la traite appliquée par ces organismes est fondée sur la définition officielle du Protocole de Palerme, mais son interprétation pratique est relativement large.

*Tableau 5 : Profil des victimes de traite d'êtres humains ayant bénéficié de l'assistance du FIZ (2003) ou de FIZ Makasi (2004 à 2005)**

	2003	2004	2005
Nombre de prises en charge (par téléphone ou personnelle)	**81**	**85**	**116**
Origine de la victime	***81***	***85***	***116***
Afrique	7	9	10
Asie	23	33	38
Dont Thaïlande			33
Amérique latine et Caraïbes	21	19	36
Dont Brésil			24
Europe de l'Est	30	23	32
Dont Russie			8
Autre		1	
Autorisation de séjour des victimes	***81***	***85***	***116***
Sans-papiers (séjour illégal)	34	34	47
Touriste	16	7	--
Permis B (permis de séjour annuel)	17	20	33
Permis L (permis de courte durée)	8	11	8
Permis N (requérante d'asile)	2	8	4
Permis C (permis d'établissement)	3	2	4
Suisse	1	1	2
A l'étranger	--		2
Permis F (admission provisoire)	--		1
Inconnu		2	
Canton (plusieurs mentions possibles)			***121***
ZH			75
Dont Ville de Zurich			65
BS			7
BE			5
LU			5
SO			4
AG			2
SG			2
GE			1
TI			1
ZG			1
A l'étranger			2

Source : Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Rapports annuels 2003, 2004 et 2005.

* Le projet FIZ Makasi n'existe que depuis 2004. Les femmes victimes de traite étaient auparavant comptabilisées dans les statistiques de FIZ.

Tableau 6 : Nombres de situations pour lesquelles le projet d'aide au retour de l'OIM Berne est intervenu (2005)

Nombre de prises en charge (total)*	**26**
Type de traite d'êtres humains	
Exploitation sexuelle	25
Exploitation de la force de travail	1
Région d'origine	
Afrique	9
Europe de l'Est et du Sud-Est	7
Union européenne	3
Russie / Pays baltes	1
Amérique latine	3
Thaïlande / Inde	3
Canton	
ZH	6
BE	4
TI	3
VD	3
BS	3
GE	3
BL	2
FR	1
SG	1
Institution /organisation ayant demandé conseil	
Foyer d'accueil pour femmes	6
Œuvre d'entraide, ONG	8
Police / canton	4
Centres de conseils en vue d'un retour volontaire	5
IOM (à l'étranger)	2
Famille	1

* *Seules six personnes sont réellement rentrées dans leur pays par la suite.*

Source : Organisation internationale pour les migrations, Berne

Ces quelques données font apparaître que les femmes assistées jusqu'à aujourd'hui viennent principalement d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et des « pays de l'Est ». Pour les deux organismes, la majorité des « clientes » se trouvent dans le canton de Zurich, ce qui dénote une prise de conscience plus grande de la part de ce canton, ou – plus simplement – le poids de la présence du FIZ, qui contacte dans certains cas l'OIM à Berne. Les données du projet d'aide au retour de l'OIM montrent par ailleurs un éventail de partenaires relativement large, ce qui prouve l'importance de la prise en compte de réseaux de collaboration plutôt que d'acteurs uniques.

3.3 Profil des victimes et des auteurs

Les statistiques disponibles apportent certaines informations sur le profil des victimes de la traite d'êtres humains, comme sur celui de leurs auteurs dans le contexte suisse. Confrontées avec les informations récoltées auprès des experts, elles nous permettent d'en déduire un certain nombre d'éléments.

Les victimes de la traite d'êtres humains sont en grande majorité des femmes, même si, dans le milieu de la prostitution, certains hommes et transsexuels sont susceptibles d'être victimes de tels délits. Les statistiques ne sont à l'heure actuelle pas utiles en ce qui concerne les « nouvelles » catégories de victimes de traite. Dans les secteurs de l'économie domestique, les femmes représentent également, selon les experts rencontrés, la majorité des employés et par conséquent des victimes potentielles de traite d'êtres humains.

S'il n'est pas exclu que certaines victimes soient mineures, celles-ci sont rares selon les experts (voir chapitre 3.4.4 sur le trafic d'enfants). Cependant, l'Organisation internationale pour les migrations met en évidence une tendance générale, en Europe, à l'augmentation du nombre d'hommes victimes ainsi que de mineurs (IOM 2005).

Pour ce qui est du pays d'origine, les personnes recensées comme victimes de la traite dans le milieu de la prostitution se présentent en trois groupes principaux : les Brésiliennes, les ressortissantes de pays d'Europe de l'Est ou de la CEI et les Thaïlandaises. Plus rarement, elles viennent d'Afrique noire (principalement Cameroun) ou du Nord (Maghreb). Les représentants de la police nomment généralement deux types de réseaux (plus ou moins organisés) : ceux du Brésil et ceux des pays de l'Est. En ce qui concerne l'Asie, et plus particulièrement la Thaïlande, les chiffres sont surtout élevés dans les données statistiques de FIZ Makasi.

Selon les entretiens menés avec les collaboratrices de cet organisme, la filière thaïlandaise est particulière (bien que pas unique en son genre) et inclut, outre l'organisation du voyage et une activité dans l'industrie du sexe, un mariage permettant l'obtention d'une autorisation de séjour en Suisse. Ce qui

pourrait constituer une explication plausible de la raison pour laquelle cette population apparaît peu dans les statistiques et les discours des instances policières ou juridiques, mais réapparaissent dans celles des centres LAVI ou des maisons pour femmes consultés en raison des violences conjugales qu'elles subissent. Les femmes africaines travaillant dans le milieu de la prostitution sont mentionnées principalement en Suisse romande : selon plusieurs experts venant d'horizons divers, ce milieu est extrêmement opaque et imperméable. Aucune source ne bénéficie d'informations sur la manière dont ces femmes arrivent en Suisse (si ce n'est qu'elles ont généralement une connexion importante avec la France) et personne ne pourrait certifier qu'il n'existe pas de filières dans ce milieu, sans avoir les moyens de confirmer ou d'infirmer une telle supposition.

La majorité des victimes de traite d'êtres humains séjournent et travaillent en Suisse de manière illégale. La précarité de leur statut légal est l'une des faiblesses les plus sûrement exploitables. Des migrantes aux statuts fort divers font cependant partie des personnes vulnérables à la traite d'êtres humains (voir par exemple les statistiques de la FIZ dans le Tableau 5). Dans de très rares cas, des femmes suisses ont également été victimes de traite d'êtres humains, aux dires du responsable du SCOTT notamment.

Malgré les rumeurs et idées préconçues largement répandues sur des filières mafieuses trafiquant des femmes en même temps que des armes ou de la drogue, plusieurs recherches ont démontré que de tels réseaux de criminalité organisée n'étaient pas a priori impliqués dans la traite d'êtres humains en Suisse (voir par exemple D'Amato et al. 2005 ; Estermann 2002 ; Sardi et Froidevaux 2001). Les experts, notamment différents représentants de la police, confirment que les réseaux par lesquels les femmes sont amenées en Suisse dans un but de prostitution sont le plus souvent des petites structures. Elles peuvent cependant être bien organisées, avec une répartition précise des tâches, comme le décrit ce représentant de la police :

> Le tout est très bien organisé et les tâches clairement partagées. Celui qui fait le taxi reçoit peut-être quelque chose ou a le droit de coucher avec cette femme. Il y a des types très différents de services. Généralement, il y a une personne qui organise le tout depuis ici, mais qui a des aides pour aller amener ou chercher les femmes à l'aéroport. Il y a peut-être quelqu'un qui s'occupe de surveiller les appartements, d'encaisser les loyers, etc. Je ne parlerais pourtant pas de criminalité organisée, ça je ne le vois pas. Mais c'est très bien organisé en structures de groupes.

Toujours selon les experts, les deux types de filières principales mises à jour jusqu'ici en Suisse viennent des pays de l'Est (enquêtes au Tessin en

particulier[18]) et du Brésil (affaires importantes à Zurich et dans le canton de Vaud notamment). Elles diffèrent dans leur organisation, mais les informations dont nous disposons sont trop limitées pour décrire ces modalités plus en détail.

De l'avis général, la grande majorité des victimes ont été recrutées par le biais d'une personne de leur entourage familial ou amical ou par une personne qui s'est immiscée dans cette sphère dans le but de convaincre de la valeur de son offre et de gagner sa confiance (voir aussi Brunovskis et Tyldum 2004). Le fait pour la victime d'avoir été recrutée par une tante ou un ami de la famille, par exemple, renforce la dépendance et rend ensuite plus difficile une dénonciation de cette personne, d'autant plus qu'elle détient un moyen de pression considérable en menaçant de dévoiler à sa famille le genre d'activité exercée. En outre, les experts comme la littérature sont unanimes quant au fait qu'une majorité des victimes actives dans l'industrie du sexe connaissaient le milieu dans lequel elles allaient travailler, bien que les modalités et les conditions de travail n'aient quant à elles pas été clairement explicitées (Zschokke 2005).

Les personnes ayant été victimes de traite d'êtres humains dans le cadre d'activités domestiques ont, dans leur grande majorité, aussi été engagées personnellement par des connaissances (soit l'employeur lui-même, soit un intermédiaire). La présence de filières organisées, même sur une petite échelle, semble moins probable puisqu'il s'agit généralement de recruter une personne pour son usage personnel, et non dans le but de la livrer à d'autres personnes qui organiseraient ensuite son exploitation sur une plus large échelle (présence d'autres victimes, changements de lieux, nécessité d'un plus grand nombre d'intermédiaires, etc.). C'est également la conclusion de deux recherches conduites en Suisse au sujet de thématiques similaires (Bartal et Hafner 2000 ; Sauvin 2004).

3.4 Domaines de la problématique en Suisse

Le Protocole de Palerme prévoit explicitement que les activités ayant une des finalités suivantes sont considérées comme traite d'êtres humains: exploitation sexuelle, exploitation de la force de travail et prélèvement d'organes. Ces différentes thématiques, regroupées aussi en un seul article juridique dans le code pénal suisse, ne suscitent cependant pas la même prise de conscience ni le même développement, que ce soit en politique,

[18] Les principaux pays d'origine des victimes des délits ayant fait l'objet d'enquêtes et de condamnations sont la Roumanie, la Hongrie et la Moldavie.

concernant les mesures de lutte ou de protection des victimes ou encore dans la recherche (voir chapitre revue de la littérature). Ce chapitre est consacré à un tour d'horizon de chacune de ces thématiques en Suisse. La question transversale du trafic d'enfants y est également abordée. Enfin, certaines thématiques adjacentes et autour desquelles il n'existe aujourd'hui pas de consensus quant à leur lien avec le phénomène de la traite des êtres humains sont discutées : les mariages arrangés (sur catalogue) et l'adoption illégale.

3.4.1 Traite des êtres humains en vue de l'exploitation sexuelle

Bien que l'état de la recherche reste limité, ce type de traite est à l'heure actuelle le mieux connu. La prise de conscience qui a lieu en Suisse depuis la fin des années 1990 a eu pour effet une certaine mobilisation des autorités policières et judiciaires pour lutter contre ces activités et la mise en place de mesures de protection des victimes. Dès qu'un certain nombre de victimes sont identifiées et quelques (rares) coupables jugés, il est possible d'en savoir un peu plus sur le phénomène, bien que la partie qui devient visible ne représente que la pointe d'un iceberg encore largement inconnu.

L'industrie du sexe n'est pas un milieu homogène. Les activités et les lieux qui y sont dévolus sont divers : cabarets, salons de massage, prostitution de rue, bars à champagne, agences d'escort girls, saunas, etc. De même, les situations des personnes (en grande majorité des femmes) qui y travaillent sont différenciées : indépendantes, travaillant pour une tierce personne, ou employées par une agence qui gère contrats et mobilité. Elles sont Suissesses, étrangères avec un permis de séjour et de travail ou migrantes en situation irrégulière, etc. Dans ce large éventail de situations, il va sans dire que plus une personne est en position de précarité et de dépendance, plus elle est vulnérable et risque d'être exploitée, voire victime de traite d'êtres humains. Si on peut émettre l'hypothèse que les personnes en situation irrégulière présentent le plus grand risque, d'autres personnes actives sur le marché du sexe peuvent également être victimes de traite d'êtres humains.

En ce qui concerne la situation particulière des danseuses de cabaret, l'hypocrisie autour de leurs activités de prostitution est de plus en plus reconnue, de même que le fait qu'elles sont victimes de nombreux abus comme incitation à la consommation d'alcool et conditions de travail ne correspondant pas aux standards prévus par les contrats, malgré la protection qu'est censé leur garantir leur permis L (voir par exemple Tschan 2005). Aux yeux de la majorité des experts interrogés, ce milieu ne semble pas se caractériser particulièrement par des cas de traite d'êtres humains – ce que confirme une étude récente sur les conditions de vie et de travail de cette catégorie particulière de travailleuses du marché du sexe (Dahinden et Stants 2006).

De manière générale et sans exclure des exceptions, les milieux moins bien contrôlés par la législation et l'action de la police notamment créent une plus grande vulnérabilité des femmes qui y travaillent. Il existe également des « niches » de prostitution hors du milieu lui-même. Selon certains de nos interlocuteurs, tel est par exemple le cas pour certaines femmes africaines requérantes d'asile qui se prostitueraient dans les centres où elles habitent et feraient bénéficier de leurs services une clientèle très spécifique.

La réglementation et les contrôles policiers ne jouent donc qu'un rôle partiel, d'autant plus que les femmes victimes de tels délits ne se considèrent pas elles-mêmes la plupart du temps comme des victimes et ne correspondent pas forcément au profil « typique » de la victime naïve et démunie qu'on pourrait supposer. Mais les associations actives dans le milieu de la prostitution (et particulièrement dans la prévention) qui ont le plus de contact de terrain avec les populations de travailleuses du sexe admettent elles-mêmes ne pas avoir accès à tous les secteurs abritant des formes de prostitution. C'est le cas de cette représentante d'une association de ce type :

> Dans notre réalité de terrain, c'est vrai qu'on n'entend pas parler de traite d'êtres humains. Je pense que c'est parce qu'elle se trouve dans les recoins. Je pense que de la traite en Suisse, il y a en a. Comme ailleurs en Europe. Mais on n'y a pas accès.

Avec l'ouverture de l'Union européenne à dix nouveaux Etats d'Europe de l'Est et en vertu des accords bilatéraux de la Suisse avec l'UE, l'entrée en Suisse est facilitée pour les personnes issues de pays habituels de provenance des travailleuses du sexe (pays Baltes, Tchéquie, Hongrie, Slovaquie). Les avis notamment des autorités policières divergent quant aux conséquences de ce changement : alors que certains craignent une augmentation du nombre de prostituées allant de pair avec une augmentation de la traite, d'autres jugent plutôt que le besoin d'intermédiaires diminue à mesure que l'entrée et le séjour sont facilités. Une étude récente portant sur la situation genevoise et l'arrivée de prostituées des pays de l'Est souligne par ailleurs la nécessité d'une meilleure législation, notamment en rapport avec le type de prostitution lié à ces pays (réseaux mafieux et risques plus élevés de traite d'êtres humains) (Moradi et Pifferini 2006).

3.4.2 Traite des êtres humains en vue de l'exploitation de leur force de travail

La traite des êtres humains en vue de leur exploitation au travail est un thème nouveau en Suisse, du moins sous cette appellation, car le phénomène existe en réalité depuis longtemps. Délimiter et définir ce phénomène est une tâche difficile aussi bien en théorie que dans la pratique. De plus, tout comme dans le débat sur la traite des femmes dans l'industrie du sexe, le nouvel écho donné à la traite de la force de travail soulève aussi des critiques.

Au niveau international, le Protocole de Palerme cite les domaines d'exploitation suivants, sans les définir avec précision : *« le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude »*. Jusqu'alors, ces thèmes ont toujours été liés à la problématique du travail, et les actions dans ce domaine sont largement l'apanage du Bureau international du travail[19]. Ils prennent aujourd'hui une dimension nouvelle en faisant partie d'un autre agenda international, celui de la lutte contre la criminalité organisée.

A l'instar d'autres Etats, la Suisse a modifié sa législation et pris en considération ce type de traite d'êtres humains. Les implications pratiques de ce nouveau cadre légal ne vont pas sans problèmes. La délimitation entre exploitation et traite dans le domaine du travail est aussi complexe que celle entre encouragement à la prostitution ou tout autre abus de ce type et traite des femmes en vue de leur exploitation sexuelle. Tous les experts s'accordent sur le fait que l'application du nouvel article du code pénal va prendre du temps et qu'il faudra de nombreuses enquêtes, procédures judiciaires, jugements et jurisprudences avant qu'une pratique ne puisse réellement être définie. Quant à la détection, au soutien et à la protection des victimes, un certain temps sera aussi nécessaire avant que les acteurs centraux n'apparaissent clairement et que des réseaux de collaboration ne s'organisent (voir chapitre 5.5.4).

Dans d'autres pays européens, il existe des preuves de traite d'êtres humains dans différents secteurs. Une étude anglaise fait état de telles pratiques dans le secteur des soins, de la construction, de l'agriculture et du nettoyage (Anderson et Rogaly 2005). Parmi les secteurs les plus propices aux pratiques de travail forcé, l'Organisation internationale du travail fait état de l'agriculture, de la construction, des services domestiques, des soins, de la petite industrie, et de la restauration (ILO 2005)[20].

En Suisse, la majorité des cas qui ont été signalés à l'attention des médias, mais aussi de la justice concerne les services domestiques, avec un secteur particulièrement montré du doigt, celui des employés domestiques travaillant pour le personnel diplomatique et celui des organisations internationales. Genève en tant que ville internationale et Berne comme hôte de nombreuses

[19] La définition du travail forcé est notamment donnée dans la Convention 29 de cet organisme international : « *tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré* » (art. 2, al. 1, Convention sur le Travail forcé, 1930).

[20] Pour une revue de la littérature plus détaillée, voir Anderson et O'Connell Davidson (2004: 29).

ambassades et missions, sont particulièrement touchés par ce type de situations. Des filières de travailleurs clandestins exploités et menacés de représailles en cas de rébellion ont aussi été découvertes dans l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture et la viticulture. Une filière polonaise intéressant majoritairement les cantons romands avait été démantelée en 2004[21]. Une étude récente consacrée au trafic de personnes signale un cas plus ancien dans le canton de St-Gall, où des travailleurs de l'ancienne Yougoslavie étaient amenés en Suisse par un intermédiaire qui leur fournissait un travail de saisonnier, se faisait reverser leur premier salaire pour « couvrir ses frais », puis s'arrangeait pour les faire licencier et en engager de nouveaux (D'Amato et al. 2005: 89).

Les secteurs du travail les plus informels sont par définition davantage exposés à l'exploitation et, par conséquent, à des cas potentiels de traite d'êtres humains, puisque ce sont ceux où le contrôle est le plus faible. Ici aussi, les travailleurs sans autorisation de séjour et/ou de travail en sont avant tout les victimes, car ils font partie des catégories d'employés les plus vulnérables. Cependant, dans le domaine particulier des ambassades et organisations internationales, les employés sont a priori protégés par un statut défini et bénéficient d'une autorisation de séjour et de travail (carte de légitimation). Cette autorisation lie un employé à l'emploi pour lequel il est venu et donc à son employeur, qui est généralement celui qui a organisé sa venue (parfois avec le concours d'un ou de plusieurs intermédiaires). La dépendance ainsi créée est un facteur de vulnérabilité non négligeable sur lequel jouent certains employeurs qui peuvent en outre tabler sur le fait que leur employé est à domicile et donc isolé socialement. Dans les dossiers qui ont été portés à notre connaissance et dans le cadre des entretiens que nous avons eus, nous avons notamment pu observer comme indices de traite d'êtres humains les actions suivantes : promesses non tenues quant à la nature et aux conditions de travail, mais aussi quant à un avenir plus général (promesse de l'obtention d'un statut de séjour dans le pays d'accueil à la fin du contrat, par exemple), confiscation des papiers d'identité et menaces de renvoi de Suisse en cas de rencontre avec les autorités (pour justifier la restriction de mouvements), conditions de travail proches de l'esclavage et non paiement total ou partiel du salaire, mauvais traitements verbaux ou physiques, menaces sur la famille restée au pays en cas de plainte.

Le travail domestique a une autre particularité : dans de nombreux cas, il n'est pas reconnu comme une activité économique en tant que telle, et la

[21] « *Neuf cantons et un réseau souterrain : les ramifications d'une filière de travailleurs clandestins* », Daniel Eskenazi, Le Temps, 14.02.2004.

limite entre travail domestique rémunéré et non rémunéré est parfois ténue (Anderson et O'Connell Davidson 2004). Cette caractéristique, par ailleurs partagée par le travail de l'industrie du sexe (les deux peuvent être classés dans la catégorie de travail reproductif et non ou partiellement « commodifié »), ajoute à la vulnérabilité potentielle des travailleurs dans ce domaine.

Sous l'angle conceptuel, la traite des personnes en vue de l'exploitation de leur force de travail a un certain nombre de points communs avec la traite en vue de l'exploitation sexuelle, notamment quant aux facteurs de vulnérabilité sur lesquels jouent les auteurs de ces délits. En conséquence, pour la plupart des experts interrogés, le regroupement de ces deux types de délits dans un même article du code pénal fait sens. Cette nouvelle perspective est exposée à la critique, principalement parce que la loi met davantage l'accent sur le recrutement et l'organisation du transport d'une personne que sur son exploitation dans le pays de destination, créant ainsi une distinction juridique entre victimes de traite d'êtres humains et « simples » victimes d'exploitation. Alors que les premières sont soudain considérées comme méritant une attention particulière, les secondes continuent d'être avant tout prises pour des travailleurs au noir ayant enfreint les législations sur l'immigration des pays d'accueil. Le thème de la traite des êtres humains tend ainsi à occulter le débat de fond sur les droits des travailleurs migrants, y compris ceux des travailleurs clandestins (voir notamment Andrees et van den Linden 2005 ; Cunneen 2005 ; European Commission 2004 ; Prasad et Rohner 2005).

3.4.3 Trafic d'organes

Le trafic d'organes concerne essentiellement les transplantations de reins, puisque c'est l'organe principal pouvant être prélevé sur un donneur vivant. Dans ce domaine également, il est difficile de tracer une ligne claire entre l'exploitation de la situation de difficulté d'une personne prête à vendre un organe et le prélèvement d'un organe chez un donneur qui serait forcé (Pearson 2004, 2005b).

En Suisse, aucun cas de trafic d'organe n'a été à ce jour officiellement rapporté. Selon le directeur de Swisstransplant, les contrôles actuels sont suffisants pour éviter le « tourisme » en vue d'une transplantation. Des accords existent avec certains pays, et une personne qui se ferait opérer hors de ces accords dans des conditions douteuses serait rapidement repérée une fois de retour, puisque se poserait notamment la question des soins post-opératoires et de leur financement par son assurance.

Le nouvel article 182 du code pénal interdit le trafic d'organe, mais la loi sur la transplantation, qui devrait entrer en vigueur en 2007, est également explicite sur cette interdiction. Cependant, ni l'un ni l'autre ne prévoient

concrètement l'application qui pourrait en être faite. Cela soulèverait toute une série de questions concernant l'auteur de l'infraction à poursuivre (le médecin, le patient n'ayant pas le choix ?) et la protection de la victime qui ne serait selon toute probabilité pas en Suisse et qu'on aurait de la peine à retrouver.

Sans cas avérés, il est donc difficile d'imaginer une pratique juridique relative au trafic d'organes en Suisse, d'autant plus que les liens avec les autres formes de traite d'êtres humains sont moins évidents. Un élément central de cette différence réside dans le fait que les mécanismes fondant ce type de délits ne s'inscrivent pas dans un cadre conceptuel de migration classique, comme c'est le cas pour les autres formes de traite d'êtres humains (voir à ce sujet chapitre 3.5.3).

3.4.4 Trafic d'enfants

Le trafic d'enfants n'est pas une thématique en soi puisqu'il peut s'agir des différentes formes de traite d'êtres humains qui viennent d'être décrites, mais dont la victime est mineure. Sur le plan juridique et dans la protection à accorder aux victimes, ce type de traite doit cependant être considéré comme comprenant un certain nombre de spécificités. Au niveau international, des normes bien précises ont été édictées en ce qui concerne les besoins de protection des mineurs victimes de traite d'êtres humains, principalement par l'UNICEF et le Haut Commissariat des Nations Unies des Droits de l'Homme (HCDH). Elles ont trait, par exemple, à la désignation d'un tuteur ou à des précautions particulières en cas de retour (Dottridge 2005). En Suisse, des mesures de protection particulières s'appliquent à tous les enfants victimes de délits, dont les mineurs victimes de traite d'êtres humains. Lors des débats sur le nouvel article du code pénal, la question des mineurs est l'un des rares thèmes autour duquel aucun consensus n'a pu être obtenu, particulièrement pour ce qui est du consentement. Alors que certaines ONG souhaitaient la mention explicite que le consentement d'un mineur ne doit pas être tenu pour effectif, d'autres – qui ont eu gain de cause – ont argumenté que cette disposition était déjà prévue dans le cadre législatif suisse et qu'il n'y avait dès lors nul besoin de l'inclure dans cet article[22].

Il est nécessaire de faire une distinction entre les petits enfants et les adolescents victimes de traite. Si des cas de trafic de jeunes enfants dans le but de les faire voler, mendier, se prostituer ou travailler ont été entendus

[22] « Les mineurs et les interdits capables de discernement ne peuvent s'obliger par leurs propres actes qu'avec le consentement de leur représentant légal » (Code civil suisse, art. 19, al. 1).

dans certains pays européens (Dottridge 2004), rien n'indique que la Suisse fasse également partie des destinations de tels réseaux[23]. Par contre, selon de nombreux experts de terrain, il existe des cas – rares – où des mineurs adolescents (hommes et femmes) ont été recrutés et amenés en Suisse afin d'y être exploités, principalement dans l'industrie du sexe, mais aussi dans d'autres secteurs économiques. L'Afrique est le continent d'origine le plus souvent cité, pour les filles comme pour les garçons. Les mécanismes utilisés semblent être en grande partie similaires à ceux dont les victimes sont des personnes majeures.

Au cours des dernières années, le lien entre mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile et la traite d'êtres humains a été examiné à quelques reprises en Suisse et en Europe (voir revue de la littérature). Selon diverses recherches et de l'avis des experts rencontrés, cette filière a effectivement été utilisée pour de jeunes demandeurs d'asile, qui ont ensuite été retrouvés dans des réseaux de vente de drogue, de prostitution ou d'autres activités économiques le plus souvent informelles. La relation entre le réseau qui a organisé leur voyage et celui qui organise leur exploitation est cependant souvent difficile à prouver, même si le nombre de disparitions de mineurs non accompagnés de leurs foyers d'accueil est un indice inquiétant (Moser 2002 ; OIM 2002a ; Wata 2003). La fondation Terre des Hommes en Suisse a fait du thème des « mineurs en danger de traite » une priorité en 2006, mais l'accent est mis sur les mineurs non accompagnés particulièrement exposés à être recrutés par des réseaux après leur arrivée en Suisse, ce qui ne correspond pas strictement à la définition juridique de la traite d'êtres humains. Ces préoccupations sont également présentes chez certains collaborateurs des bureaux cantonaux travaillant avec les mineurs non accompagnés ; pour eux, les durcissements des pratiques concernant l'asile – en particulier l'augmentation du nombre de non-entrées en matière également pour des mineurs – n'entraînent pas une diminution des arrivées de ces jeunes non accompagnés, mais plutôt une bifurcation vers la clandestinité dès le départ au lieu d'un passage par les structures de l'asile. Principale conséquence : criminalisés, ces jeunes ne bénéficient plus d'aucune protection, ni de l'encadrement et des contrôles qui pouvaient auparavant contenir quelque peu les risques d'exploitation.

Les mineurs victimes de traite d'êtres humains bénéficient donc en théorie de droits spécifiques, et les actes criminels à leur encontre sont considérés par la

[23] Aucun cas de traite d'enfants en vue de les exploiter sexuellement dans le cadre de production de matériel de pornographie enfantine n'est par exemple connu des autorités fédérales.

justice avec plus de sévérité. Toutefois, dans les faits et comme pour les adultes, rien n'indique que la Suisse est un lieu de destination particulier pour des réseaux de criminalité organisée actifs dans le trafic d'enfants. Par contre, différents acteurs de terrain ont rapporté des situations isolées de mineurs victimes de traite d'êtres humains. Selon Vera Holzwarth, responsable à l'UNICEF d'une étude sur le trafic d'enfants[24], seules trois plaintes ont été déposées depuis 1997 pour des cas de trafic d'enfants. FIZ Makasi reçoit deux à trois femmes mineures par année. A ces rares cas doit être ajoutée toute une gamme de situations se trouvant dans une vaste zone grise, méritant selon certains experts une attention beaucoup plus soutenue, s'agissant d'une population particulièrement vulnérable.

Si la vulnérabilité des jeunes enfants, ainsi que leur dépendance aux adultes sont difficilement remises en cause, le cas des adolescents n'est pas aussi tranché. O'Connell Davidson exprime cela de manière intéressante : « *Because persons under the age of 18 are not sheltered from poverty, discrimination and disadvantage simply by virtue of being constructed as 'children' in international laws and conventions, and because they are not passive, incompetent and incapable of independent thought and action until the moment they legally come of age, it follows that migration pressures can operate directly on children* » (2005). L'idée qui se trouve derrière cet argument n'est pas de dénier aux mineurs les droits spécifiques qui sont les leurs, mais de resituer le débat dans un contexte migratoire où les choix qui peuvent être opérés par certaines personnes (même mineures) relèvent de stratégies dont il est nécessaire de tenir compte. En faire abstraction pourrait rendre contre-productives les mesures justement mises en place pour protéger ces jeunes personnes (Dottridge 2004, 2005). En ne prenant pas au sérieux la diversité des situations, en ne distinguant pas avec précaution les différentes dimensions impliquées, en ne différenciant pas les victimes de traite d'êtres humains des enfants migrants, certaines mesures pourraient en effet ne pas atteindre leur cible et faire du tort à ceux qu'elles entendent protéger.

3.4.5 Thématiques associées : adoptions illégales et mariages sur catalogue

L'interprétation du Protocole de Palerme et la définition de la traite d'êtres humains et de ses victimes ne font pas l'unanimité chez les différents acteurs. Deux thèmes sont particulièrement sensibles dans ces débats : les adoptions illégales, c'est-à-dire non soumises aux contrôles des autorités suisses, et les mariages arrangés par le biais d'une agence ou d'Internet notamment

[24] Cette étude n'est pas encore accessible.

(« mariages sur catalogue ») de deux personnes qui ne se connaissent pas, mais qui trouvent un intérêt (souvent différent) à une telle union.

Ces deux cas de figure ne représentent pas en tant que tels une forme de traite, selon certains experts (notamment du SCOTT). En revanche, la création de situations où une personne se trouve dans un lien de dépendance majeure vis-à-vis d'une autre personne, inconnue au départ, a pour effet d'augmenter la vulnérabilité des enfants et des femmes, voire des hommes dont le voyage vers la Suisse est organisé dans l'un de ces cadres, et donc d'accroître les risques de traite d'êtres humains.

La qualification de traite se joue encore une fois sur une ligne difficile à tracer : selon les experts du SCOTT, pour qu'on soit en présence de traite d'êtres humains, il faut pouvoir prouver l'intention d'exploitation au moment de l'organisation du voyage.

Pour ce qui est des mariages arrangés, l'exploitation fait le plus souvent partie d'un processus se mettant en place au cours des années plutôt que d'une stratégie méticuleusement préméditée de la part du conjoint qui organise la venue d'une épouse migrante, bien que ce dernier cas de figure existe également. Sur le plan situationnel, la « victime » affronte les mêmes procédés qu'en cas de traite d'êtres humains : dépendance vis-à-vis du mari pour les moyens financiers mais aussi pour le statut de séjour (autorisation liée au mariage), exploitation sexuelle ou domestique, violences, etc. Si cette problématique spécifique est relativement présente dans le discours de certains acteurs de la protection des victimes, elle ne l'est guère auprès des autorités. Selon une collaboratrice du SCOTT, les rares situations à avoir été portées devant la justice n'ont jusqu'à présent pas abouti à une condamnation pour traite, tous les éléments n'étant pas réunis selon le juge.

L'adoption illégale est encore plus complexe. Selon certains auteurs (Dottridge 2004, 2005 ; Holzwarth et King à paraître) et experts[25], les intermédiaires appartenant à des organisations enfreignant les normes internationales devraient être considérés comme des auteurs de traite d'êtres humains puisque leurs activités génèrent des profits parfois extrêmement élevés, même si une exploitation de l'enfant n'est pas prévue[26]. Les adoptions

[25] Le rapport sur le trafic d'enfants en Suisse (Holzwarth et King à paraître) n'a pas (encore) été publié, mais nous avons pu connaître l'opinion de ses auteurs sur la question de l'adoption lors d'un entretien.

[26] Ces avis trouvent notamment leur justification dans la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant qui prévoit que les parties « prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que, en cas d'adoption à l'étranger, le placement de l'enfant ne

passant par des canaux informels sont difficilement quantifiables, et une meilleure réglementation paraît effectivement nécessaire. Reste à savoir si la législation sur la traite d'êtres humains est la plus adéquate pour faire face à ce problème.

Il y a lieu de distinguer entre « trafic à des fins d'adoption » et « trafic à travers l'adoption » (Cantwell 2005). Pour cet auteur, consultant international en politique de protection de l'enfant, si le premier existe certainement – sans qu'il ne soit assimilé à de la traite –, le second n'a jamais été prouvé.

L'adoption peut toutefois jouer un rôle particulier dans certains cas de trafic d'enfants ou de jeunes adultes. Il ne s'agit pas d'une adoption internationalement reconnue, mais d'une adoption traditionnelle effectuée dans le pays d'origine de la victime et utilisée comme moyen de persuasion (et donc de tromperie) supplémentaire ou de facilitation de sa venue. Deux cas de ce type ont été entendus, dans lesquels il est difficile de déterminer si la victime était mineure ou si son âge avait été falsifié en vue de faciliter et de justifier l'adoption. Le témoignage suivant (tiré d'un dossier confidentiel) rend compte de l'une de ces situations :

> J'ai trouvé du travail chez une dame qui avait une nièce qui habitait en Suisse. Elle est venue en vacances dans mon pays et je me suis occupée de son fils et elle m'a demandé si je voulais venir avec elle en Suisse pour m'occuper de son fils et apprendre à lire et à écrire. Elle a dit qu'elle allait m'éduquer et m'adopter, que je serais sa fille. Elle m'a donné un nouveau nom. Elle n'a pas payé ma famille pour ça. Je ne sais pas comment elle a fait les papiers, mais je suis devenue sa fille. Mais elle n'a pas fait les démarches pour que je sois légale ici. Quand je suis arrivée, elle m'a pris mes papiers et ne me les a plus rendus. Elle m'a amenée à la maison, j'ai pas appris à lire ou à écrire, je suis seule à la maison et je n'ai pas d'ami, je travaille. Je suis payée 100 francs par mois, et elle envoie 125 francs à ma famille.

Au-delà de ce genre de situation très particulière, il est difficile d'imaginer que l'adoption et le mariage utilisés comme moyens en vue d'une exploitation préméditée (donc comme instrument de traite d'êtres humains) présentent des « avantages » suffisants aux yeux des auteurs de tels délits. Alors que d'autres moyens sont à disposition, de telles procédures sont lourdes, longues, contraignantes et parfois coûteuses.

se traduise pas par un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables » (art. 21).

3.5 Définir la traite : une question juridique, opérationnelle et sociologique

La définition de la traite d'êtres humains selon le Protocole de Palerme constitue la base de référence de la grande majorité des acteurs, mais son interprétation est ensuite extrêmement diverse, comme l'ont montré nos entretiens. Il serait réducteur de penser que ces disparités ne se retrouvent qu'entre différents types d'acteurs (par exemple un type de définition pour la police et un autre pour les ONG). Dans la réalité, de grandes divergences peuvent être observées entre les différentes polices cantonales ou entre les associations œuvrant en faveur des travailleuses du sexe, voire même à l'intérieur des institutions ou organisations.

Ces différences ne sont pas uniquement le reflet d'intérêts ou de perspectives divergentes, même si cet aspect ne doit pas être négligé. Elles signalent avant tout les difficultés que représente l'application d'un tel concept dans la réalité du terrain, que ce soit du point de vue de la poursuite pénale des auteurs de tels délits ou de celui de la protection de leurs victimes.

Dans son acception actuelle, le concept de traite d'êtres humains est né d'une notion juridique concernant la lutte contre une forme particulière de criminalité organisée. En raison de ses multiples facettes, des difficultés identiques se font jour quand il s'agit de définir juridiquement ce phénomène, de le délimiter sociologiquement, de le quantifier (statistiques) et de déterminer les implications institutionnelles et politiques (priorités, responsabilités des institutions). Sur cette constatation se pose la question de la pertinence du concept qui décrit un processus incluant différentes « étapes » (recrutement, transfert, exploitation) et différents niveaux de définition, principalement sous l'angle juridique, dans une perspective opérationnelle de travail de terrain et enfin dans une conception sociologique. Ces trois points de vue sont détaillés dans ce chapitre.

Il est en outre utile de distinguer entre différentes approches de définition: celle qui concerne l'auteur, celle en fonction de la victime et enfin celle en fonction du processus. Alors que la notion juridique tend plutôt à partir d'une définition en fonction du délit et de son auteur, la définition opérationnelle des acteurs de terrain actifs dans l'encadrement des victimes la conceptualise du point de vue de ces dernières. Une perspective sociologique, enfin, focalise son attention sur la traite en tant que processus.

3.5.1 Définition juridique

La définition juridique officielle est elle-même sujette à interprétation. Si une pratique commence à se définir en ce qui concerne les victimes de traite en vue de l'exploitation sexuelle (bien qu'elle n'en soit qu'à ses prémisses), nombre de questions sont ouvertes quant à l'implémentation du nouvel article

du code pénal concernant les « nouvelles » catégories. Au vu du faible nombre de condamnations prononcées par la justice suisse au cours des dernières années, on peut déduire qu'une pratique de définition stricte prévaut en matière de traite d'êtres humains.

La définition juridique stricte de la traite d'êtres humains fait une distinction entre ce délit spécifique (de traite) et une autre situation d'exploitation (qu'elle soit sexuelle, de la force de travail, de la vente d'un organe) où les personnes qui ont organisé la venue de la victime sont sans relation avec son exploitation une fois celle-ci arrivée dans son pays de destination. Cette distinction s'explique par la priorité accordée par l'Etat à la protection de ses frontières, en luttant surtout contre une forme de criminalité organisée plutôt que contre une atteinte à des droits humains. La traite d'êtres humains, en étant – à juste titre – érigée en délit d'une grande gravité, met simultanément dans l'ombre les victimes de situations d'exploitation (migrants en situation irrégulière en particulier), qui continuent le plus souvent d'être criminalisées. Pourtant, les mécanismes sont en grande partie les mêmes et les situations de détresse souvent similaires. Le schéma suivant (Figure 1), partiellement inspiré de Tyldum et Brunovskis (2005: 23), montre que les victimes de traite d'êtres humains sont une partie spécifique d'une plus grande population de migrants victimes d'exploitation. La frontière, ici dessinée avec netteté, a dans la réalité des contours beaucoup plus flous.

Il est dès lors légitime de se demander dans quelle mesure le concept de traite d'êtres humains et sa délimitation en tant que délit pénal offrent réellement une plus-value aux législations déjà existantes ou s'il ne s'agit que de la somme des différents éléments constitutifs de la définition juridique (menaces, recours à la force, contrainte, tromperie, abus d'une situation de vulnérabilité, exploitation, passage illégal d'une frontière, etc.).

La réponse se situe à différents niveaux : d'un point de vue strictement juridique (théorique), le délit de traite d'êtres humains est d'un ordre différent que la simple addition de ses composantes et d'une gravité particulièrement grande. Du point de vue de la défense de la victime et dans une réflexion plus pragmatique, la question se pose en d'autres termes puisque le délit de traite étant difficile à prouver, il peut parfois être préférable de viser la poursuite d'autres délits ayant plus de chance d'être établis. Idéalement, l'un ne devrait pas exclure l'autre si des poursuites pénales sur différents fronts sont envisageables.

Il n'est donc pas surprenant que les avis des experts suisses divergent en la matière. Les instances policières et judiciaires sont partagées entre une action pragmatique, où l'essentiel est de punir l'auteur des faits (sous des motifs plus aisés à prouver que le délit de traite si nécessaire), et une attitude plus idéaliste où la traite d'êtres humains, en tant que délit particulièrement grave, doit être reconnue et dénoncée comme telle. Dans les faits, il semble que la première option soit le plus souvent choisie, ce qui expliquerait le petit nombre de condamnations pour traite d'êtres humains. C'est la conclusion de plusieurs spécialistes consultés et de l'analyse détaillée faite par Zschokke (2005), qui montre que la difficulté de prouver ce délit et le risque d'échec impliqué poussent souvent les autorités de poursuites pénales à dévier leur action vers d'autres délits comme l'incitation à la prostitution ou les infractions à la LSEE.

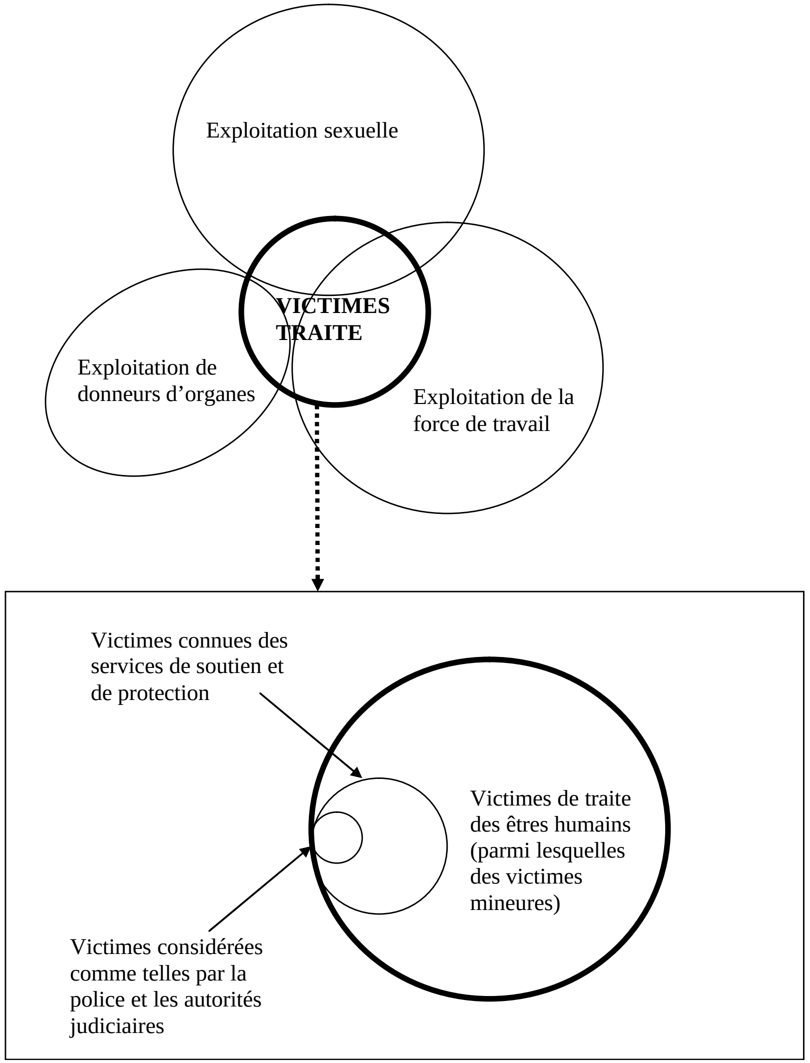
3.5.2 Définition opérationnelle

Les acteurs de terrain ont la nécessité de définir d'une manière ou d'une autre cette problématique à laquelle ils font face. Ces définitions opérationnelles sont sujettes à de grandes variations, en fonction notamment du rôle et des intérêts de chaque institution, mais également du degré de sensibilisation et de réflexion institutionnelle qu'il y a eu autour du concept de traite (puisqu'il ne s'agit généralement pas d'institutions spécialisées dans cette thématique particulière). La définition de la traite d'êtres humains en tant que problématique sociale est la base de la définition d'une logique et d'une action de terrain, que ce soit pour la police ou pour les ONG et services de soutien actifs dans la protection des victimes.

Ces attitudes et orientations différentes seront développées plus loin dans le chapitre consacré à la protection des victimes (chapitre 5).

Pour la plupart des acteurs généralistes actifs dans le soutien et la protection des personnes victimes, la définition juridique stricte, qui implique un lien entre l'exploitation dans le pays de destination et l'organisation de la venue de cette personne, n'est guère pertinente, leur action étant orientée vers la résolution d'une problématique situationnelle actuelle.

Figure 1 : Victimes de traite d'êtres humains et victimes d'exploitation (les proportions sont relatives et ne doivent pas être considérées comme représentatives d'une réalité)



3.5.3 Caractéristiques sociologiques de la traite d'êtres humains

Une réalité complexe et différenciée

La traite d'êtres humains est un concept avant tout juridique, qui se combine d'un point de vue sociologique avec un certain nombre d'autres problématiques avec lesquelles il ne faut pas le confondre, mais avec lesquelles il entretient des liens étroits et de nombreux points communs.

La traite d'êtres humains (« *human trafficking* » ou « *trafficking in human beings* ») se distingue du trafic de migrants (« *human smuggling* ») du fait que le second concerne l'organisation d'un voyage ou d'un passage illégal de frontières pour entrer dans un Etat et n'implique pas la notion d'exploitation dans le pays de destination (D'Amato et al. 2005)[27].

La traite d'êtres humains ne doit pas non plus être strictement associée à toute situation d'exploitation. Elle s'en démarque, car l'exploitation doit avoir été préméditée et ne pas être un processus apparaissant dans un deuxième temps (et dont l'auteur est soit la même personne, soit une personne différente).

Autrement dit et de manière simplifiée, elle ne se résume ni à la facilitation, moyennant contrepartie, de la venue d'une personne, ni à son exploitation dans le pays de destination, mais à la somme de ces deux composantes.

Ces distinctions conceptuelles sont cependant difficiles à appliquer quand elles sont confrontées à la réalité sociale, qui se présente souvent par « tranches » d'un processus partiellement accessible à la connaissance dans un contexte donné. Si la traite d'êtres humains était exclusivement le fait de filières organisées où les victimes passent entre les mains de divers intermédiaires liés dans un mécanisme minutieusement structuré, la réalité serait plus aisément définissable. Mais tel n'est pas le cas, la majorité des situations relevant d'une zone moins « professionnalisée » où des petites structures de type familial ou amical sont en jeu, comme en témoignent les experts rencontrés de même que la littérature (par exemple Sardi et Froidevaux 2001 ; Zschokke 2005).

[27] L'art. 3 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée définit ainsi ce phénomène : « *L'expression 'trafic illicite de migrants' désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État* ».

Le Protocole de Palerme indique trois éléments constitutifs de la traite des personnes : un acte (en relation avec l'organisation de la venue de la victime depuis son pays d'origine), un moyen (sauf dans le cas de la traite de mineurs) et un but, celui de l'exploitation. Il se garde cependant de définir avec trop de précision un certain nombre de notions centrales comme celles d' « exploitation », de « coercition » ou de « vulnérabilité ».

L'intention d'exploitation est une notion complexe difficile à délimiter avec précision : comment, par exemple, définir le moment exact où l'intention d'exploiter, de maltraiter et de restreindre la liberté de son employé domestique naît dans l'esprit d'un employeur qui organise la venue de ce dernier ?

De même, prenons l'exemple d'une femme qui a travaillé dans la prostitution pendant quelques années en Suisse, qui est parvenue à régulariser son séjour et commence à organiser la venue de quelques-unes de ses connaissances, moyennant paiement d'une somme élevée, pour les faire travailler dans son salon. Est-ce du « trafic de migrants » puisque ces femmes sont entrées en Suisse de manière illégale ou de la traite d'êtres humains puisqu'elles sont dépendantes vis-à-vis de leur employeuse à qui elles doivent une grosse somme d'argent, mais qui ne les exploite pas (ou seulement de manière que l'on pourrait qualifier – quelque peu cyniquement – de raisonnable) ?

Un dernier exemple (tiré de D'Amato et al. 2005: 129), qui met en évidence la difficulté de distinguer clairement le trafic de migrants de la traite d'êtres humains : des travailleurs chinois paient un passeur pour qu'il organise leur venue en Suisse. Ils sont ensuite soumis pendant des années à des pressions pour rembourser leur dette et deviennent ainsi dépendants du passeur, qui leur ôte une part importante de leur autonomie (par exemple, impossibilité pour eux de quitter un emploi dans lequel ils sont exploités, tant que la dette n'est pas éteinte).

Populations à risques et facteurs de vulnérabilité

La traite d'êtres humains touche certaines populations particulièrement vulnérables au moyen de mécanismes spécifiques. La définir passe par une analyse de ces « populations à risque », des types de vulnérabilité qui sont en jeu – et qui sont instrumentalisées par les auteurs de tels délits – et des processus et mécanismes qui les sous-tendent.

Les personnes victimes de traite d'êtres humains présentent sans doute certaines caractéristiques communes dans leur pays d'origine. Une analyse de leur situation avant leur départ n'est cependant pas l'objet de cette recherche, qui est centrée sur la protection des victimes dans le pays de destination. C'est pour cette raison que l'attention est portée ici sur les caractéristiques des populations « à risque » en fonction du contexte du pays d'accueil, en l'occurrence de leur situation en Suisse.

Comme nous l'avons vu, les secteurs économiques qui enregistrent le plus de victimes de traite d'êtres humains, c'est-à-dire l'industrie du sexe – particulièrement la prostitution de rue et de salons – et le secteur domestique, sont des segments en marge de l'économie formelle, ni l'un ni l'autre n'étant pleinement reconnus comme des secteurs économiques traditionnels. Comme les personnes qu'ils emploient ne sont pas des travailleurs, ou plus souvent des travailleuses, pleinement reconnus, leurs droits en sont d'autant plus limités. Ces secteurs, occupant de la main-d'œuvre essentiellement féminine, sont parmi les moins contrôlés et les moins régulés du marché global du travail. Dans la plupart des cas, les emplois concernés ne sont d'ailleurs pas déclarés officiellement (Agustin 2005 ; Anderson et O'Connell Davidson 2004).

De plus, les personnes victimes de traite d'êtres humains sont souvent exclues d'une perspective migratoire. En les considérant comme les sujets passifs d'actions sur lesquelles elles n'ont aucun contrôle, il leur est en même temps dénié toute capacité de décision et surtout le fait d'être au cœur d'un projet migratoire, qui ne s'est peut-être pas déroulé comme elles l'auraient souhaité, mais dont elles sont – au moins partiellement – les créatrices (Agustin 2006). De façon manichéenne, ce processus de « victimisation » a tendance à refuser aux personnes, en majorité des femmes, tenues du point de vue juridique pour victimes de traite d'êtres humains toute capacité de décision et de maîtrise (« *agency* ») – même limitée – sur leur propre vie. Emerge ainsi une figure de victime innocente et naïve, objet de desseins criminels sur lesquels elle n'a que peu de prise (Agustin 2005 ; Andrijasevic 2005 ; Doezema 1999 ; Tschan 2005).

Mais la réalité se présente généralement de façon plus nuancée, la situation de victime n'étant pas (nécessairement) exclusive d'un dessein migratoire et la difficulté consistant précisément à désenchevêtrer les composantes coercitives et volontaires du processus. Les migrants ont depuis toujours été dépendants d'intermédiaires pour pouvoir réaliser leurs projets migratoires : ces agents, institutionnalisés ou non, ont presque toujours une finalité lucrative et peuvent exercer une exploitation sur leurs clients à des degrés divers. La prise en compte de ce projet migratoire est essentielle dans l'analyse de la traite d'êtres humains. En effet, dans certaines circonstances, il est préférable pour une personne de subir une situation jugée comme inadmissible selon d'autres critères que de dénoncer les abus subis, ce qui reviendrait à abandonner les buts fixés dans son projet migratoire.

Mais reconstituer le lien entre migration et traite d'êtres humains appelle à d'autres réflexions, notamment à celles qui concernent la relation entre politiques migratoires et traite d'êtres humains. Sans approfondir cette question, relevons toutefois que les restrictions des législations migratoires quant à l'entrée sur le territoire et au séjour ne peuvent qu'augmenter la

demande en intermédiaires, et a fortiori accroître la tentation pour ces derniers de profiter d'un marché potentiellement très lucratif, qu'il s'agisse de trafic de migrants ou de traite d'êtres humains (Nadig 2002).

Souvent, les personnes victimes de traite d'êtres humains sont entrées sur le territoire suisse, y résident et y travaillent de manière illégale. L'irrégularité de leur statut est un élément central de leur vulnérabilité, puisque toute tentative de rébellion signifie pour elles le risque de se voir repérées et d'être par conséquent renvoyées dans leur pays d'origine.

Mais les cas de figure sont encore d'une plus grande complexité (pour une typologie des formes d'irrégularité, voir Doomernik 2002). *Le voyage et l'entrée* en Suisse peuvent se faire de manière légale, soit parce qu'aucune restriction d'entrée n'existe, soit parce qu'un visa de touriste autorise un séjour (sans activité lucrative) de trois mois en Suisse. De nombreuses travailleuses du sexe brésiliennes entrent en Suisse par ce moyen. Comme elles dépassent la durée de séjour prévue et surtout exercent de manière illégale la prostitution, elles se mettent alors en irrégularité avec la loi suisse sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Le *séjour et l'exercice d'une activité lucrative* sont aussi parfois légaux. Les employés domestiques engagés par des collaborateurs des ambassades, missions et organisations internationales qui ont signé un contrat de travail type sont souvent dans ce cas[28]. D'autres facteurs permettent cependant à leurs employeurs de contourner la loi et d'exploiter – parfois de manière extrême – leurs employés. Au-delà de la précarité sociale que connaissent la plupart des migrants (manque de compétences linguistiques, culturelles et sociales par rapport à leur nouveau lieu de résidence), ces employés sont exposés, entre autres méthodes, à la confiscation par leurs employeurs de leur passeport et de leur permis de séjour ; ils se voient interdire de sortir du lieu de résidence et de travail et de parler avec toute personne extérieure et on leur fait croire que leur séjour n'est pas régularisé. Ces moyens permettent d'isoler complètement la personne et l'éloignent de toute opportunité de s'informer sur ses droits. Ce type de contrat, comme d'autres, révèle le danger que peuvent receler certains modèles migratoires où le statut du travailleur migrant dépend directement de l'emploi pour lequel il est venu, et donc de son employeur.

[28] Ce contrat de travail garantit, quand il est appliqué, un salaire et des conditions de travail selon des standards minimaux édictés par le Département fédéral des affaires étrangères (http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/guide/dir.html).

Si l'on prend en compte le cas particulier d'un mariage dans lequel l'exploitation de l'épouse migrante est le fait du conjoint suisse, le même type de mécanisme peut être observé : pour son statut de séjour, la femme est entièrement tributaire de son mari, qui peut alors instrumentaliser cette situation à son profit.

Dans tous ces cas de figure, la précarité liée à une situation d'illégalité (ou de légalité « conditionnelle ») est un élément de vulnérabilité central qui peut facilement servir d'instrument à des criminels potentiels. De plus, cela contribue à une marginalisation importante de la personne dont les voies d'accès à la société d'accueil sont limitées. L'isolement (par exemple pour certains employés domestiques) et la stigmatisation (pour certaines travailleuses du sexe) participent également de ce processus. Par ailleurs, le manque de sécurité légale signifie des restrictions importantes quant à l'accès aux droits sociaux fondamentaux, tels qu'assurances sociales (en cas de maladie, d'accident, de grossesse, de licenciement, etc.), services de santé, service d'assistance sociale, etc. (Achermann et Chimienti 2006 ; Achermann et Efionayi-Mäder 2003 ; Chimienti 2006).

Enfin, une situation économique difficile est souvent une caractéristique qui pousse les migrants à envisager un projet de départ et à accepter les offres qui leur sont proposées pour minimiser l'investissement financier avant le voyage. S'endettant envers un intermédiaire, ils se lient en même temps à lui pour une certaine durée (théoriquement la durée nécessaire au remboursement de la somme empruntée), mais ce lien bascule vite vers la dépendance envers cette personne, laquelle peut alors changer les termes de l'arrangement à sa guise.

En plus d'une éventuelle dette à rembourser, une autre pression de type économique résulte de la responsabilité financière qu'ont certains migrants vis-à-vis de membres de leur famille restés dans le pays d'origine. L'idée de ne plus être en mesure d'envoyer de l'argent, même si cela ne peut se faire qu'au prix d'immenses sacrifices, est dans certains cas intolérable.

Pour les migrantes exerçant la prostitution, la honte liée à leur activité constitue parfois un facteur supplémentaire de vulnérabilité, puisqu'elles craignent la réaction que pourrait avoir leur famille si elle découvrait le secteur dans lequel elles travaillent.

Les dimensions de la traite d'êtres humains

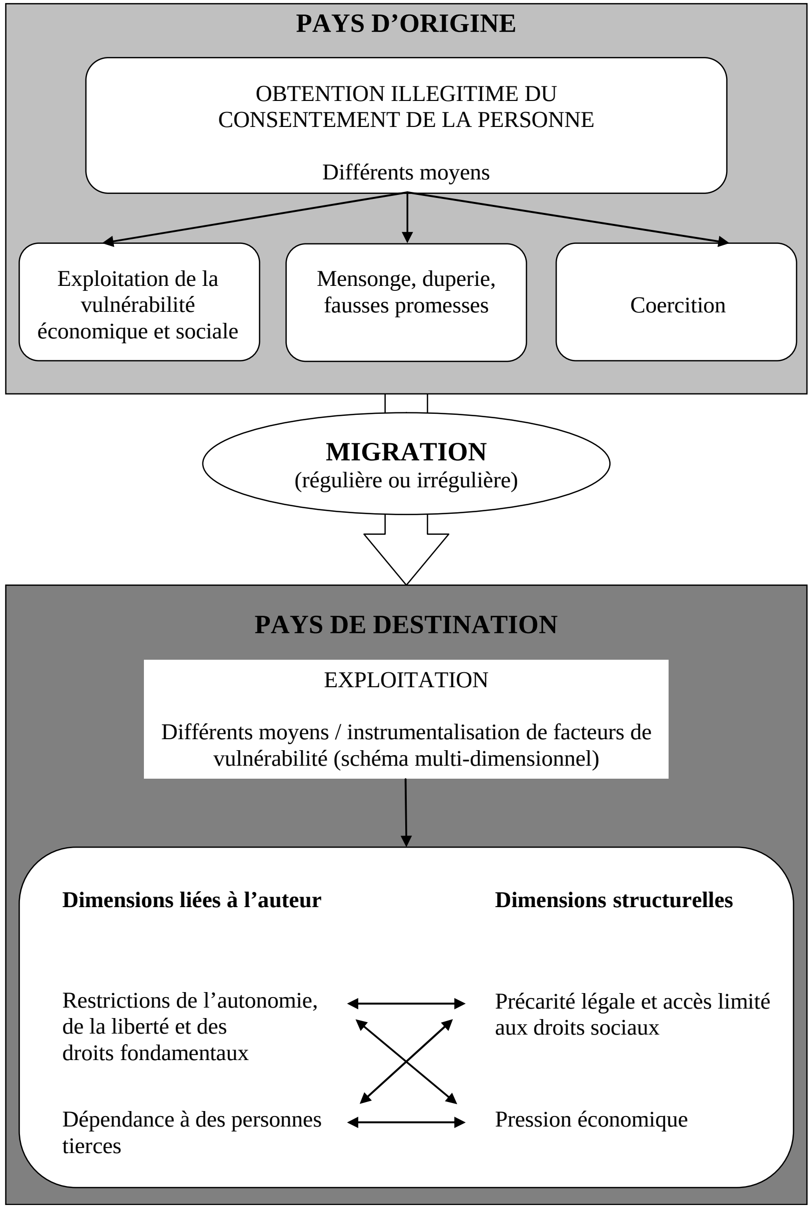
Les différentes dimensions qui viennent d'êtres définies ne sont pas propres aux victimes de traite d'êtres humains. Au contraire, ces facteurs de vulnérabilité et de précarité sont caractéristiques de certaines populations migrantes en général, particulièrement les migrants en situation irrégulière, mais aussi les travailleurs et travailleuses se trouvant dans les échelons les plus bas et les plus informels de l'économie.

Ces dimensions sont cependant centrales pour comprendre le phénomène de traite, car ce sont les piliers autour desquels les auteurs construisent leurs mécanismes de tromperie et d'exploitation. C'est par l'instrumentalisation de la vulnérabilité de certaines personnes que les auteurs de ce type de délits parviennent à faire du profit en les exploitant. Simultanément, les victimes de traite d'êtres humains, même celles qui ont été reconnues comme telles par la justice, ne sont que rarement dénuées d'une part de décision et de participation au processus qui les a menées à leur situation actuelle. Elles ne se conforment guère à l'image un peu caricaturale que les médias – entre autres – véhiculent d'elles. Ce hiatus entre les attentes par rapport à un comportement (faussement) typifié et la réalité rend la problématique de la définition et de l'identification des victimes de traite d'autant plus complexe.

La traite d'êtres humains ne naît pas de nulle part : sans minimiser d'aucune manière la responsabilité de ses auteurs, il convient aussi d'analyser le contexte dans lequel elle apparaît. Bien que nous n'ayons pas les moyens d'étayer ces considérations en détail, il n'est pas inutile de relever les inégalités croissantes d'un monde globalisé qui sont à l'origine des migrations internationales et poussent certaines personnes – en particulier les femmes – à prendre des risques élevés pour mener à bien un projet qui pourrait les sortir d'une situation où les perspectives d'avenir sont limitées (Le Breton et Fiechter 2005 ; Zschokke 2005). D'autre part, la précarité de la situation des populations migrantes est étroitement liée au contexte national, en l'occurrence au contexte suisse. Les enjeux des débats autour des droits des migrants, notamment des migrants sans-papiers, des politiques restrictives en matière d'immigration ou encore des législations en matière de prostitution ont une portée encore accrue quand il s'agit de prendre en compte les conséquences (indirectes) que ces cadres politico-juridiques peuvent avoir dans le domaine de la traite d'êtres humains. En instituant des zones de non-droits où certaines personnes sont exclues des systèmes de protection auxquels ont accès d'autres populations, on exacerbe la vulnérabilité et la précarité des situations de ces personnes et l'on crée justement des conditions favorables à des activités comme la traite d'êtres humains.

Le schéma suivant (Figure 2) résume les dimensions centrales des mécanismes de traite d'êtres humains.

Figure 2 : Dimensions sociologique des mécanismes de traite d'êtres humains



4 Evaluation chiffrée de la traite des personnes

Dans le contexte juridique actuel, la traite des personnes reste un phénomène relativement nouveau, même s'il existe depuis longtemps sous certaines formes. Pour envisager la mise à disposition des ressources nécessaires à une action cohérente dans ce domaine, une estimation – ne serait-ce que sommaire – de l'ampleur du problème semble ainsi s'imposer. Au niveau international, les tentatives de quantification ont été aussi multiples que souvent peu concluantes ; de même, en Suisse, aucun ordre de grandeur fiable n'a pu être articulé.

Lors du lancement de cette étude, il avait donc été décidé de dégager dans la mesure du possible une stratégie d'évaluation quantitative à partir des résultats issus des différents volets de cette étude. A défaut d'une méthode appropriée et prête à être appliquée telle quelle, une série de pistes destinées à mieux cerner les différents contours du phénomène sont esquissées dans ce chapitre et mises en relation avec les limites de toute mesure de la traite des personnes.

4.1 Les difficultés liées à la mesure de la traite…

Si, à la fin des années 90, de nombreux organismes internationaux ou nationaux se sont livrés à des estimations chiffrées de la traite des personnes et des profits qu'elle génère, une certaine prudence s'est imposée ces dernières années. Actuellement, c'est principalement le gouvernement américain qui avance des chiffres de 600'000 à 800'000 victimes par an pour ce qui de la traite internationale (Department of State of the United States 2006). La littérature spécialisée, mais également la quasi-totalité des entretiens d'experts, soulignent la difficulté de chiffrer l'ampleur de la traite d'êtres humains et, par voie de conséquence, son évolution au fil du temps. On peut évoquer plusieurs raisons pour expliquer cette difficulté, qui influent sur l'opportunité d'accorder une priorité dans la politique criminelle aux enjeux liés à ce phénomène complexe :

- La première raison tient à la difficulté de cerner le phénomène face à une multitude de définitions différentes qui se recoupent partiellement, mais ne permettent pas de délimiter ses contours de manière concordante. Malgré les efforts entrepris au niveau international, la notion n'a jamais pu être définie de façon univoque et claire, c'est-à-dire de manière à décrire l'ensemble des manifestations même marginales qui y sont associées, tout en les distinguant d'autres questions connexes. En réalité, chaque organisme ou acteur choisit sa propre définition en fonction de sa perspective particulière[29]. Cette absence d'unité conceptuelle est valable sur le plan juridique et à plus forte raison sous l'angle sociologique ou dans la pratique.
- En deuxième lieu, la traite d'êtres humains peut être désignée de « *Kontrolldelikt* »[30], ce qui signifie que le délit se révèle en premier lieu lors de contrôles policiers ou sécuritaires et qu'il est plus rare que la victime ou des tiers dénoncent directement les faits. Par conséquent, le nombre de cas détectés dépend de l'intensité ou de la qualité des contrôles effectués, mais ne permet pas de conclure à la prévalence des situations existantes. Quant au chiffre noir (« *Dunkelziffer* »), il est extrêmement difficile à estimer et résulte de chaque contexte. En se basant sur un sondage auprès de 549 spécialistes issus de la police et de la justice allemandes, Herz (2005: 261) articule un taux moyen de 91% pour les victimes et 83% pour les auteurs de délit, ce qui signifie qu'en Allemagne, environ une victime de traite sur dix serait découverte. D'autres sources articulent des proportions encore plus élevées – de l'ordre de 95% – pour les femmes victimes d'exploitation sexuelle[31].
- La signification du nombre de condamnations est également limitée par une administration des preuves difficile, qui ne permet souvent pas d'aboutir à une condamnation ou débouche sur des non-lieux en cours d'instruction. L'abandon de la procédure peut intervenir déjà au stade de l'enquête policière ou, plus tard, lors de l'instruction judiciaire. Selon les résultats de Herz (2005: 264), environ deux tiers des procédures (contre les auteurs des délits) sont abandonnées à ce stade et, dans la moitié des cas portés devant le tribunal, aucune condamnation (pour traite) n'est

[29] A noter par exemple que, selon le protocole de Palerme, le franchissement d'une frontière nationale n'est pas un critère nécessaire, bien que le phénomène s'inscrive dans le contexte de la lutte contre le crime organisé transnational. De plus, le texte renonce volontairement à définir différents termes utilisés, par exemple l' « exploitation de la prostitution » qui prend une signification concrète très différente selon qu'un pays criminalise ou autorise la prostitution. Pour une discussion des divergences entre les définitions de différents instruments internationaux, voir Mentz (2001: 130 ss).

[30] Certains auteurs remettent en question cette constatation en ce qui concerne les victimes de la traite (par exemple Frommel 2006), mais il s'agit d'une discussion juridico-criminologique qui dépasse le cadre de cette étude.

[31] Cette proportion est avancée par une des plus importantes ONG internationales actives dans ce domaine, le *Polaris Project* (www.polarisproject.org/polarisproject/), basée aux USA : www.humantrafficking.com/humantrafficking/client/view.aspx?ResourceID=1892.

prononcée. Il arrive aussi fréquemment que l'instruction s'oriente vers des délits pour lesquels il est plus aisé de fournir des preuves, qu'il s'agisse d'infractions à la loi sur les étrangers[32] ou au code pénal (incitation à la prostitution, par exemple). L'abandon de certaines procédures pénales ou la réorientation vers d'autres délits plus faciles à prouver sont également à l'origine du nombre extrêmement bas de condamnations pour traite d'êtres humains en Suisse (Zschokke 2005).

- Enfin, on peut émettre l'hypothèse que l'estimation du nombre d'auteurs de délits est plus précise que celle du nombre des victimes, en raison de structures policières et judiciaires mieux développées par rapport aux dispositifs de détection et de protection des victimes.

Si la difficulté d'articuler des chiffres fiables pour cerner l'ampleur réelle de la traite d'êtres humains est largement reconnue, les tentatives de mesure n'en sont pas moins nombreuses. En témoigne de façon exemplaire le récent rapport de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC 2006). En se fondant sur une méthodologie minutieuse et bien documentée, les auteurs ont créé une base de données de près de 5000 entrées (*citation index*) qui ne se réfèrent ni à des cas de traite, ni au nombre d'auteurs de délits ou de victimes, mais à des mentions de cas de traite comptabilisés par source (indépendamment du nombre de victimes concernées). Même si le rapport n'ambitionne aucunement de refléter la réalité de la traite, mais plutôt sa couverture par des statistiques officielles, des recherches et des médias[33], la méthode choisie n'en est pas moins susceptible d'accentuer les biais résultant des difficultés de mesure présentées ci-dessus. Le risque de mésinterprétation des chiffres contenus dans le rapport semble relativement grand, bien que leurs limites soient clairement évoquées. Pour citer un exemple : dans un classement allant d'une *incidence of reporting* « très élevé » à « très bas »[34], la Suisse est rangée parmi les pays de destination à indice élevé, ce qui peut être dû à la fois au nombre de cas, à la sensibilité politique, aux dispositifs de protection existant et à l'intensité de l'activité médiatique ou de recherche (UNODC 2006: 19).

[32] En Allemagne, les délits en matière de trafic de migrants (« *Schleusungstatbestände* ») sont fréquemment évoqués (Herz 2005: 265).

[33] « *It should be made clear that the data collected in the Trafficking Database and the findings presented in this Report concern the reporting of human trafficking information. The Report compiles and analyzes the work of sources reporting on human trafficking. The Report does not provide information regarding actual numbers of victims, nor does it provide statistics directly reflecting the severity of human trafficking around the globe* » (UNODC 2006: 45).

[34] En passant par « élevé », « moyen » et « bas ».

4.2 …et le besoin de données fiables

Les nombreux efforts déployés pour évaluer l'étendue de la traite d'êtres humains témoignent de la nécessité de justifier son existence, sinon son importance, afin d'obtenir des moyens pour y faire face. Simultanément, le manque – largement observé – de dispositifs appropriés pour prendre en charge les victimes rend difficile l'appréhension du phénomène. Il s'agit d'un véritable cercle vicieux qu'un spécialiste évoque en rapport avec l'occasion manquée de l'inscription explicite de la traite dans la révision partielle de la LAVI :

> On ne peut pas quantifier ce qui est dans une zone grise et tant que le phénomène y reste, on n'aura jamais les moyens de le quantifier.

Si ce constat vaut bien évidemment pour d'autres délits ou situations, il est particulièrement frappant dans le cas de la traite d'êtres humains. Les études de cas illustrent que les cantons n'ayant pas mis en place de structures pour appréhender le phénomène ont également tendance à nier son existence. En même temps, il est incontournable de fonder – de préférence chiffres à l'appui – la mise à disposition de ressources supplémentaires dans un contexte de restrictions des ressources publiques.

Un nombre limité de condamnations est aussi susceptible de déboucher sur une attention réduite au phénomène (malgré la gravité du délit), ce qui est illustré par le fait que la traite ne figure actuellement pas dans la Statistique policière de la criminalité (SPC) en Suisse, précisément à cause du nombre réduit de cas. Les données publiées au niveau national par l'Office fédéral de la statistique (ou l'Office fédéral de la police) restent de manière générale limitées et concernent essentiellement les condamnations des auteurs des délits (voir chapitre 3.2). Contrairement à ce qui se fait en Allemagne ou aux Pays-Bas, le nombre de plaintes déposées pour traite d'êtres humains n'est pas recensé par les statistiques fédérales, bien qu'il puisse être intéressant de comparer les condamnations avec les dénonciations. Cela permettrait, par exemple, de confronter le profil des auteurs accusés aux auteurs condamnés, de disposer d'indications sur le profil des victimes et de connaître les reports sur d'autres délits quand les preuves sont insuffisantes. Ces données sont plus particulièrement révélatrices quand il s'agit d'un type de délit dont la découverte tient à l'activité policière, car seule une mise en perspective de cette dernière avec les cas enregistrés permet réellement de tirer des conclusions sur la situation « sur le terrain ».

En principe, de telles statistiques deviendront disponibles après la révision approfondie de la SPC, élaborée actuellement par l'OFS en collaboration

avec les cantons, qui prévoit d'inclure la traite d'êtres humains, mais ne sera pas disponible avant 2010[35]. Encore une fois : bien que des statistiques concernant les enquêtes ne permettent pas à elles seules de tirer des conclusions, elles sont intéressantes pour mettre en relief la lutte contre la traite, comme en témoignent les rapports sur la situation dans d'autres pays[36].

4.3 Mise en place d'un système de suivi systématique

Au regard d'une revue de la littérature non exhaustive concernant des données disponibles dans plusieurs pays européens, une approche pragmatique reposant sur des types de statistiques différents et des sources variées s'impose à notre avis, même si – ou précisément parce que – la statistique nationale reste relativement limitée en Suisse.

Statistiques policières

Avant de disposer des statistiques fédérales policières dans ce domaine à partir de 2010 (voir ci-dessus), il serait intéressant de faire un sondage dans les grands cantons de Suisse, afin de rassembler les données policières et judiciaires existantes. Un tour d'horizon des enquêtes contenant des indicateurs clés[37] permettrait non seulement de documenter la situation « sur le terrain », mais pourrait également fournir des informations utiles pour la mise en place prévue de la SPC dans ce domaine.

Statistiques concernant les autorisations de séjour

La récolte des données par l'ODM concernant les différents types d'autorisations de séjour (qu'il s'agisse de permis de courte durée pour le temps de réflexion, de la procédure ou de permis de séjour humanitaires) devrait être accompagnée d'une information appropriée et systématisée[38] pour assurer la comparabilité des données fournies.

Statistiques et informations concernant l'aide aux victimes

En ce qui concerne la situation des victimes, il est indispensable de disposer de données systématiques concernant la prise en charge par différents acteurs

[35] Cf. communiqué de la fedpol : http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/ref_2006-06-29.html

[36] Le rapport de situation allemand (BKA 2005) et les comptes rendus du rapporteur national hollandais sur la traite (Kornivus et al. 2005) reposent en bonne partie sur des données d'enquête policières ou judiciaires (« *Ermittlungsdaten* »).

[37] Nombre de victimes, d'auteurs, profils, etc.

[38] Certaines de ces informations sont encore peu consistantes ou contradictoires par rapport à d'autres données fournies par les cantons.

dans les cantons. Cela concerne à la fois les statistiques relatives aux prestations matérielles fournies et les conseils aux victimes (présumées). Des statistiques fiables supposent que les définitions utilisées soient relativement comparables, mais assez pragmatiques pour être facilement adaptées à la situation d'intervenants différents.

Pour ce qui est des victimes, avérées ou présumées, qui ont bénéficié de prestations au sens de la LAVI, les statistiques existent. Quant aux statistiques de conseil aux victimes, les services reconnus par la LAVI connaissent cette rubrique, qui est en train d'être introduite dans d'autres organismes, par exemple les maisons pour femmes (dont toutes ne sont pas reconnues LAVI). On pourrait imaginer que les ONG ou services offrant des conseils prévoient une rubrique pour les victimes de traite, par exemple selon qu'elles ont (déjà) porté plainte ou non – ce qui permettrait d'affiner l'analyse ultérieure des données. Il va sans dire que ces indicateurs et leur mode d'emploi doivent d'abord être discutés avec les acteurs concernés.

Les rapports annuels du rapporteur national hollandais auprès d'une multitude d'institutions et d'ONG actives dans le soutien aux victimes pourraient fournir des indications utiles pour les questionnaires à utiliser lors d'une telle collecte (Kornivus et al. 2005). Des données sont récoltées non seulement sur le profil des victimes, mais sur leurs contacts durant la procédure (par exemple avec les auteurs du délit), leurs comportements (disparition en cours d'enquête), leurs motivations (de migration et de retour), mais aussi sur les places respectivement le manque de lieux d'hébergement, l'information concernant la période de réflexion de trois mois et la sensibilisation des praticiens, pour ne citer que quelques exemples.

Coordination

Certaines données (minimales) pourraient être recueillies sur une base régulière (annuelle), d'autres de manière plus ponctuelle pour approfondir, par exemple, les connaissances sur un type donné de victimes, avérées ou potentielles. La Confédération est appelée à jouer dans ce domaine un rôle de conseiller et de coordinateur précieux, par le biais du SCOTT et/ou éventuellement d'autres partenaires. Il s'agirait de soutenir la mise en place d'un tel suivi, en insistant auprès des différents acteurs sur l'intérêt de disposer de ces données. En même temps, l'anonymat devrait être garanti en ce qui concerne les données récoltées. Les études de cas montrent que les dispositifs de prise en charge des victimes sont encore en cours d'élaboration, ce qui constitue un moment propice pour créer des instruments de suivi sur une base concertée. A partir d'un calendrier précis, une phase pilote serait à prévoir, au terme de laquelle une analyse synthétique à la fois matérielle et méthodologique des données collectées aurait lieu pour décider de la suite à donner et des ajustements à opérer.

Tableau 7 : Possibilités de « mesurer » la traite d'êtres humains par différentes approches et sources

	où ?	qui ?	état	périodicité
Statistiques policières/judiciaires				
Condamnations	Suisse	OFS	existe	annuelle
Stat. policières : révision SPC	Suisse	OFS	à partir 2010	id.
Dénonciations, enquêtes	princip. cantons	nouveau	à développer	ponctuelle
Autorisations de séjour				
Nombre et types d'a. délivrées	Suisse	ODM	existe	annuelle
Statistiques victimes				
Indemnisations LAVI	Suisse	LAVI	existe	annuelle
Conseils aux victimes	Suisse	LAVI	existe	id.
Conseils par divers services	Suisse	ONG, etc.	à développer	id.
Analyse de dossiers et enquêtes	Suisse/cantons	nouveau	à développer	ponctuelle
Enquête auprès d'experts	Suisse/cantons	nouveau	à développer	id.

Pour encourager différents intervenants à participer à ce processus, des conseils pourraient parallèlement être dispensés quant aux modalités de reporting ; une incitation supplémentaire sous forme d'indemnités financières serait idéalement à envisager. Cela permettrait à notre avis de créer des synergies plus systématiques entre les processus déjà en cours dans différents cantons, en misant sur les acquis existants et sans ignorer les spécificités régionales[39].

L'analyse du matériel statistique relevé de manière concertée et selon des standards similaires auprès de différents acteurs permettrait de mieux connaître la situation des victimes et de leur prise en charge et pourrait aussi fournir des informations sur la mise en place de dispositifs d'intervention ou leur amélioration. Elle devrait à notre avis aller de pair avec une étude plus approfondie des dossiers judiciaires et de police.

Analyse de dossiers

Pour obtenir des indications sur les mécanismes de la traite d'êtres humains, il serait intéressant d'analyser les dossiers policiers et judiciaires aussi sous l'angle de la protection des victimes. Comme le nombre de condamnations est restreint, un recensement complet des cas (art. 196 CP) peut être envisagé,

[39] On a actuellement l'impression que certains cantons sont engagés dans une démarche isolée et peu informés des expériences dans d'autres contextes, mis à part quelques personnes bien renseignées.

mais il faudrait également inclure les plaintes qui n'ont pas abouti à une condamnation (dossiers de police). Il serait aussi judicieux d'examiner de plus près les délits qui sont associés à la traite d'êtres humains – c'est-à-dire jugés en même temps. Les condamnations de 1997 à 2004 ont le plus souvent trait aux délits suivants : faux papiers, faux dans les certificats, séquestration, vol et blanchiment[40]. Seraient également à prendre en considération les délits sur lesquels sont le plus fréquemment reportées les dénonciations pour traite n'aboutissant pas à une condamnation (pour traite).

S'il est vrai qu'en raison du nombre de cas limité, une telle analyse ne pourrait pas fournir de résultats statistiquement significatifs, elle serait néanmoins susceptible de mettre à jour certaines tendances. L'étude de Herz (2005), dont un volet de l'analyse porte sur 91 dossiers pénaux (« *Strafakten* ») de trois Länder allemands concernant 348 victimes et 149 auteurs de délits, fournit de nombreuses informations sur les procédures pénales et la situation des victimes. Une partie de ces résultats peut d'ailleurs être extrapolée à la Suisse, d'autres sont propres au contexte et à législation allemands. Il serait, par exemple, intéressant d'examiner si les cas qui n'aboutissent pas à une condamnation se distinguent par un profil des victimes (ou des auteurs[41]) particuliers ou par certains traits concernant le déroulement des enquêtes (écoutes téléphoniques permettant d'étayer les témoignages des victimes). On pourrait également rassembler des informations sur les mécanismes de détection des victimes et sur les disparitions en cours d'enquêtes. Dans tous les cas, une meilleure connaissance des mécanismes caractérisant les procédures pénales permettrait d'affiner les estimations concernant les taux occultes et les biais présentés par les données enregistrées.

L'analyse des dossiers pourrait livrer aussi des éléments utiles sur l'identification d'experts issus de la police, de la justice ou des organismes de protection des victimes – qui pourraient être interrogés dans une étape ultérieure sur la base d'un questionnaire standardisé ou d'interviews personnelles. Les résultats de notre étude montrent toutefois que les personnes ayant une expérience étendue dans ce domaine sont (encore) peu nombreuses en Suisse.

[40] Respectivement art. 23.1 LSEE (15 fois), art. 252 CP (5), art. 239, 183 et 305bis CP (3). Statistiques OFS communiquées sur demande.

[41] A noter par exemple qu'en Allemagne, les accusés allemands sont plus rarement condamnés que les ressortissants étrangers (Herz 2005).

4.4 En guise de conclusion

En l'état actuel, aucune méthode globale et concluante ne permet d'évaluer l'ampleur de la traite d'êtres humains, du moins avec des ressources relativement modestes. Au regard des expériences internationales et des développements en cours dans divers cantons suisses, une approche pragmatique, basée sur une série d'actions différentes à promouvoir, s'impose à notre avis.

Dans l'immédiat, en ce qui concerne les statistiques nationales, il faudra veiller à inclure dans la nouvelle statistique policière qui est en train d'être élaborée par l'OFS en collaboration avec les cantons un maximum d'indicateurs en rapport avec la traite et les délits connexes. Une revue non exhaustive de la littérature montre que de nombreux pays européens disposent dans ce domaine de données bien plus importantes que la Suisse. Comme la révision de la statistique policière n'entrera pas en vigueur avant 2010, un sondage standardisé auprès des autorités policières et judiciaires dans les principaux cantons suisses serait à envisager. Pour compléter et approfondir l'information tirée des indicateurs chiffrés, une analyse des dossiers de police et judiciaires serait également très utile.

Parallèlement, le moment paraît judicieux pour mettre en place un suivi régulier d'une série de données relatives à la protection et la prise en charge des victimes auprès d'acteurs (para-)publics et privés (ONG, associations). Pour procéder de manière concertée et afin d'obtenir des informations comparables sur une base aussi large que possible, une coordination nationale des initiatives prises au niveau cantonal s'impose. Après un recul d'un à deux ans, une analyse synthétique, englobant à la fois un volet matériel et une partie d'appréciations méthodologiques, serait entreprise en s'appuyant sur l'ensemble des données issues de différentes sources.

5 La protection des victimes de la traite d'êtres humains en Suisse

Une des questions centrales de cette étude porte sur l'aspect spécifique de la protection des victimes de traite d'êtres humains. Par protection, nous entendons le soutien apporté à différents niveaux (social, légal, juridique, financier, psychologique, médical, etc.) aux victimes de traite dans notre pays. Il s'agit par conséquent d'une analyse des dispositifs de protection sociale des victimes, et non des modalités de protection de type judiciaire au sens, par exemple, de l'instauration d'un programme de protection des témoins ou des victimes. Cette perspective relève d'un choix thématique opéré avec les mandants et non d'un jugement de l'importance de l'une ou l'autre de ces dimensions. Il est aussi utile de rappeler que, pour la même raison de délimitation d'un objet d'étude, l'axe de la poursuite des auteurs de ce délit n'est pas au centre de nos réflexions.

Ce chapitre est fondé sur une description et une analyse de la situation telle qu'elle se présente à l'heure actuelle. Par conséquent, les dispositifs de protection concernent avant tout les victimes de traite en vue de leur exploitation sexuelle, selon la législation encore en vigueur. Nous nous sommes également intéressées aux « nouvelles » catégories de victimes, et plus particulièrement aux travailleurs de différents secteurs économiques victimes de traite d'êtres humains. L'analyse de la protection de ces personnes reste cependant avant tout de type exploratoire et fait l'objet du sous-chapitre 5.5.4.

5.1 L'émergence de la « victime » dans le cadre législatif et institutionnel fédéral

Même s'il faisait déjà partie des préoccupations de certaines institutions et organisations, ce n'est que récemment que le thème de la traite des êtres humains a trouvé une place dans les agendas politiques, au niveau international comme au niveau suisse. La Suisse ayant signé les deux protocoles additionnels à la convention des Nations Unies sur la criminalité organisée (l'un sur la traite des êtres humains, l'autre sur le trafic de migrants), elle a pris la responsabilité de mettre en place les instruments nécessaires à l'application de ses principes. En matière de traite d'êtres humains, les deux actions principales ont été la création d'un service fédéral, le SCOTT (Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants) et la modification de l'article du code pénal concerné (dont l'entrée en vigueur est prévue au début 2007).

Créé en 2003, le SCOTT a pour mission de coordonner en Suisse les actions de lutte contre la traite d'êtres humains. Celles-ci comprennent deux axes prioritaires : la poursuite pénale des auteurs de ce délit et la protection de ses victimes. L'organe de pilotage du SCOTT est composé de membres représentant les autorités tant policières et pénales que sociales. Le bureau de direction est quant à lui rattaché à l'Office fédéral de la police (fedpol). En tant qu'acteur de coordination, le SCOTT a notamment pour tâche l'instauration de mécanismes de coopération cantonaux au moyen de tables rondes regroupant les acteurs centraux de la poursuite pénale et de la protection des victimes. En 2005, il a publié à cet effet un guide, qu'il a présenté lors d'une conférence à laquelle ont participé un nombre important d'acteurs venant de toute la Suisse et de divers milieux professionnels (SCOTT 2005). Selon son responsable, le SCOTT a un rôle de soutien vis-à-vis des cantons, mais ce service ne peut s'impliquer de manière plus active et prendre en main lui-même la mise sur pied de tables rondes, qui restent du ressort des acteurs cantonaux. De même, aucune compétence d'enquête ou de poursuite pénale n'est dévolue à ce service.

Sur le plan législatif, les changements nécessaires ont été entrepris, grâce à l'introduction dans le code pénal suisse d'un nouvel article sur la traite d'êtres humains, jugé par la plupart des experts comme un progrès. Si cet article définit de manière plus précise le délit lui-même et la poursuite de ses auteurs, il ne dit rien sur les droits à accorder aux victimes. Ce délit ne faisant pas l'objet d'une loi en soi et ne bénéficiant pas d'un règlement d'application, il faut aller chercher les dispositions relatives à la protection des victimes dans d'autres instruments juridiques. Or, il s'avère que si des mesures (non contraignantes pour les cantons) sont prévues dans la nouvelle loi sur les étrangers, l'inclusion d'un chapitre concernant spécifiquement ces victimes dans la nouvelle loi sur l'aide aux victimes d'infraction a été refusée (pour des informations plus précises sur le cadre législatif, voir le chapitre 3.1). Le rapport du groupe de travail de 2001 souligne d'ailleurs explicitement que les victimes de traite d'êtres humains bénéficiant déjà d'« une multitude de droits, (…) il n'y a pas de mesure juridique qui s'impose dans ce domaine » (Groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains 2001: 59).

La lutte contre la traite d'êtres humains a sans doute récemment pris en Suisse une dimension nouvelle, même s'il faudra encore du temps pour pouvoir juger des effets des actions prises. Au niveau fédéral, celles-ci sont en premier lieu orientées vers la poursuite pénale des auteurs de délit. La législation presque entièrement axée sur ce premier « pilier » de la lutte contre la traite et le fait que le SCOTT lui-même soit institutionnellement rattaché à l'Office fédéral de la police sont révélateurs de cette orientation. Les victimes n'apparaissent souvent que dans un deuxième temps et – comme nous le verrons – principalement quand elles sont indispensables à la poursuite des auteurs de délits.

Pourtant, si l'on retrace le chemin par lequel le thème de la traite d'êtres humains a fait son apparition dans l'agenda politique helvétique, on s'aperçoit que c'est par le biais de la protection des victimes. Suite à une pétition lancée à la fin des années 1990 par le FIZ, une motion a en effet été présentée par la conseillère nationale Ruth-Gaby Vermot-Mangold visant à mettre en place un programme de protection pour les victimes de la traite des femmes[42]. Transformée en postulat, elle a abouti la même année à la création du fameux groupe de travail interdépartemental qui, dans son rapport final, ne laisse plus qu'une place marginale à la nécessité d'améliorer la protection des victimes de traite d'êtres humains.

La lutte contre la traite d'êtres humains comprend deux piliers officiels, mais il s'avère que l'un (poursuite criminelle) prend le plus souvent le pas sur l'autre (encadrement social des victimes) et que l'un et l'autre sont dans bien des cas séparés. Dans les cas les plus extrêmes (rencontrés au cours de notre étude), ce délit en vient à être considéré comme un délit sans victimes ou du moins sans victimes que l'on cherche à identifier. Des tensions naissent des intérêts différents qui sous-tendent ces deux piliers : tensions entre lutte contre la criminalité, volonté de protéger les frontières de l'Etat et respect des droits humains et sociaux des victimes. Un des enjeux majeurs de ces tensions réside dans la crainte d'abus si un dispositif trop généreux de protection des victimes était institutionnalisé. On retrouve cette même dynamique au niveau international. En témoigne, par exemple, la prudence avec laquelle sont émises les recommandations dans le guide législatif accompagnant l'implémentation du Protocole de Palerme dans les Etats : « Les États désireux de ratifier et d'appliquer le Protocole sont (…) tenus d'envisager de mettre en œuvre ces mesures et sont instamment invités à le faire dans la plus grande mesure possible, compte tenu de leurs ressources et autres contraintes »[43].

Les exigences de la poursuite criminelle recueillent donc souvent plus d'attention que les besoins des victimes. Deux aspects viennent cependant nuancer cet état de fait : d'une part, la contre-pression exercée par les ONG actives dans l'aide aux victimes et, de l'autre, le terrain d'entente trouvé

[42] Motion 00.3055 – Traite des femmes. Programme de protection pour les victimes, 15 mars 2000.

[43] Guide législatif pour l'application du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, p. 308.

autour de certaines convergences en dépit d'intérêts le plus souvent contradictoires.

Bien que sa marge de manœuvre ne soit en rien comparable avec celle des autorités, le FIZ (et plus particulièrement son projet FIZ Makasi) joue un rôle important en tant qu'institution principale de lobby en matière de protection des victimes de traite d'êtres humains. Actif depuis une vingtaine d'années dans le domaine de la traite des femmes, cet organisme n'a jusque-là pas obtenu la reconnaissance officielle et financière qu'il souhaiterait (voir étude de cas chapitre 5.3.3). Mais comme il est la seule organisation spécialisée de soutien aux (femmes) victimes de traite d'êtres humains, son statut de référence en la matière n'est le plus souvent pas contesté. Ainsi, sans être un membre officiel du SCOTT, le FIZ y a un statut de « conseiller sans droit de vote ». Certaines initiatives du FIZ sont en outre utilisées comme des modèles : c'est le cas des tables rondes mises sur pied dans différents cantons suite aux recommandations du groupe de travail, se basant lui-même sur les mécanismes de coopération initiés par le FIZ dans le canton de Zurich (Groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains 2001: 58). Enfin, le Ministère public de la Confédération a récemment accordé à cet organisme sa confiance dans le cadre d'une intervention dans le milieu de la prostitution où il supposait la présence de victimes de traite d'êtres humains, et son représentant se dit prêt à privilégier ces liens avec ce partenaire dans le futur.

D'autres ONG joignent leurs voix aux revendications du FIZ en faveur d'une meilleure protection des victimes, par exemple des mineurs victimes de traite d'êtres humains (Terre des Hommes et UNICEF). D'autres acteurs encore militent pour des causes plus larges, par exemple la reconnaissance des droits des prostituées ou l'amélioration des conditions de vie et de travail des migrants sans-papiers exploités par leurs employeurs. Leur terrain d'argumentation ne se situe cependant pas dans la problématique spécifique de la traite d'êtres humains, terrain sur lequel le FIZ reste relativement isolé.

Par ailleurs, certains points de convergences entre les intérêts des autorités étatiques et ceux des défenseurs des victimes de traite d'êtres humains se développent. Ils apparaissent principalement dès lors que les victimes du délit deviennent essentielles à l'enquête ou dans le cadre de la procédure pénale à l'encontre des auteurs. De prime abord, les victimes trouvent peu d'intérêt à collaborer avec les autorités : elles divulguent leur situation légale (elles sont le plus souvent sans autorisation de séjour) et se mettent ensuite en danger (de même que parfois leur famille) par rapport aux personnes contre qui elles portent plainte ou témoignent. De leur côté, les instances policières et juridiques reconnaissent toujours plus souvent la nécessité de la présence et de la collaboration des victimes de traite d'êtres humains ; elles sont ainsi incitées à mettre en place les instruments permettant de leur offrir une

certaine protection, qui passe en premier lieu par la garantie de ne pas être expulsées de Suisse (à court terme) et par une prise en charge sociale. Cette stabilisation des victimes est nécessaire pour qu'elles puissent témoigner dans de bonnes conditions. C'est à partir de là que commence à se développer un certain nombre d'initiatives visant une collaboration entre ces autorités et les acteurs de la protection des victimes, notamment les ONG. Pour ces dernières, il s'agit là d'une opportunité de démontrer l'importance de leur rôle et de revendiquer une reconnaissance plus grande de leurs activités. Il n'en reste pas moins que la protection des victimes est sélective, car limitée aux personnes qui ont été détectées et reconnues comme telles et/ou ont décidé ou accepté de collaborer avec les autorités. Il n'est pas rare qu'un « réseau » de traite des personnes concerne une dizaine de victimes, voire plus. Toutes ces personnes ne peuvent pas être prises en compte par les autorités, selon différents experts, pour des raisons de coût, de durée, et de complexité de l'enquête. Etant donné que les mesures de protection ne sont prévues que pour les personnes collaborant à la procédure, celles qui n'entrent pas dans ce cadre – par volonté ou parce qu'elles n'ont pas été jugées « nécessaires » à l'enquête – risquent de ne pas en bénéficier.

L'analyse des différences régionales montre qu'un dispositif de protection commence à être mis en place surtout dans les cantons où la poursuite des auteurs de traite d'êtres humains a une certaine priorité pour les instances policières. La prise de conscience de la part de la police et de la justice que la traite d'êtres humains est un délit qu'il faut combattre et que la collaboration des victimes est un élément clé de la poursuite pénale semble ainsi être une condition préalable à la formalisation de la protection de ces victimes.

Dans le système fédéraliste suisse, la mise en œuvre de la lutte contre la traite des êtres humains est de la compétence des cantons[44]. Les autorités tant policières et juridiques que sociales sont donc essentiellement actives au niveau cantonal, et l'implémentation de mesures de protection des victimes se fait obligatoirement dans ce cadre.

La suite de ce chapitre est consacrée à l'analyse des dispositifs de protection instaurés dans différents cantons, aux acteurs et structures impliqués, aux processus de collaboration et d'intervention qui les relient et aux défis majeurs auxquels ils sont confrontés.

[44] Sauf dans les enquêtes complexes intercantonales ou internationales de lutte contre la criminalité lourde, dont la criminalité organisée fait partie. Dans certains cas, les enquêtes pour traite d'êtres humains peuvent par conséquent être du ressort de la Confédération.

5.2 Contextes cantonaux : des degrés de sensibilisation variables

L'étude n'ayant pas porté systématiquement sur tous les cantons suisses, il n'est pas possible de dresser un état des lieux exhaustif et comparatif de l'ensemble du pays. Les entretiens réalisés dans huit cantons (en plus de ceux effectués avec des experts « non cantonaux »)[45] nous permettent cependant la constatation suivante : le développement d'une sensibilisation à la problématique de la traite d'êtres humains de même que de dispositifs de protection des victimes varie fortement entre les différents cantons. Schématiquement et indépendamment de l'importance présumée du phénomène dans chaque région, le Tessin et certains cantons alémaniques ont un temps d'avance dans la prise de conscience et le développement d'instruments de lutte contre la traite d'êtres humains par rapport à la Suisse romande dans son ensemble.

Dans certains cantons, l'existence du phénomène n'est de manière générale quasiment pas perçue. Dans ces cantons, les acteurs ne sont que peu sensibilisés à cette thématique et ne disposent pas de l'information, de la formation et des instruments nécessaires à l'implémentation de pratiques favorisant cette lutte et la protection des victimes. Dans d'autres cantons, la prise de conscience est naissante, et certains acteurs s'interrogent sur la manière d'améliorer ces aspects, commencent à s'informer et à dialoguer avec les autres acteurs concernés par cette thématique, au niveau supra-cantonal comme à l'intérieur du réseau cantonal. Dans quelques cantons enfin, la mise en place de dispositifs de collaboration entre les différents acteurs en vue d'offrir une meilleure protection aux victimes suit une voie positive, même si ces réseaux d'intervention sont encore en phase d'expérimentation.

La Suisse, comme la plupart des autres pays, s'est vite rendu compte que la protection des victimes de traite d'êtres humains passe obligatoirement par la collaboration entre les différents acteurs impliqués. A l'instar de la mise sur pied de « *National Referral Mechanisms* » (NRM) recommandée par l'OSCE (OSCE 2004), l'administration fédérale suisse a choisi de promouvoir des tables rondes cantonales. Le guide publié en 2005 par le SCOTT décrit en détail la manière dont ces tables rondes devraient fonctionner et désigne les acteurs qui devraient en faire partie (SCOTT 2005). L'Allemagne, autre pays fédéraliste, a d'ailleurs opté pour la même politique, en recommandant la création de groupes de travail interministériels dans les Länder et une

[45] Voir liste complète des experts interviewés dans l'Annexe 2.

collaboration étroite avec les services d'aide spécialisés pour les victimes comme moyen de mettre en œuvre le concept fédéral de coopération (Solwodi 2003).

A l'heure actuelle, six cantons (Bâle-Ville, Berne[46], Lucerne, Soleure, St-Gall et Zurich) ont établi de tels mécanismes de discussion dont le degré d'avancement est variable. Deux autres cantons (Bâle-Campagne et Fribourg) sont au début d'un processus de réflexion, tandis que le canton du Tessin a opté pour une formule alternative, celle d'un réseau d'intervention actif plus largement dans le milieu de la prostitution (et non spécifiquement axé sur les questions de traite d'êtres humains).

Certains cantons n'ont pas été soumis à une analyse détaillée du type étude de cas, mais les entretiens qui y ont été réalisés révèlent certains éléments sur lesquels il nous semble utile de nous arrêter.

Parmi les cantons où la traite d'êtres humains fait peu partie des priorités politiques se trouve **le canton de Genève**. La question y est pourtant thématisée, du moins dans le discours de la police : celle-ci est claire sur le fait que ce phénomène n'existe pas sur le territoire genevois et que c'est le résultat de la politique qui y est appliquée. En effet, elle poursuit une politique stricte de renvoi des femmes sans autorisation de séjour actives dans l'industrie du sexe[47], et ce malgré un contexte général relativement libéral au sujet des sans-papiers (voir par exemple Chimienti et Efionayi-Mäder 2003). L'idée sous-jacente est de prévenir la traite d'êtres humains par une action ferme et supposée dissuasive, qui ne laisserait pas se développer de telles situations. Pour le chef de la police des mœurs de ce canton,

> En abolissant le problème des filles au noir, on abolit grandement le problème de la traite d'êtres humains.

Cela supposerait toutefois que la police ait le contrôle de l'industrie du sexe – ce qui ne paraît pas acquis, même si elle la surveille probablement mieux que d'autres cantons aux ressources plus limitées et aux approches moins interventionnistes. Dans ce canton comme dans d'autres, un flou subsiste d'ailleurs dans le discours de différents experts, y compris de la police, quand on aborde la question de certaines filières africaines de prostitution. Ce milieu semble particulièrement opaque et mobile ; même le représentant de la police cantonale n'exclut pas que des phénomènes de traite y soient présents. De plus, toujours dans le but de nuancer l'argument du contrôle sur le milieu

[46] A Berne, un groupe de travail existe depuis plusieurs années, et la première table ronde officielle devrait avoir lieu dans les mois à venir (voir l'étude de cas, chapitre 5.3.1).

[47] Ces femmes sont incarcérées et immédiatement expulsées de Suisse.

comme moyen sûr d'éviter (ou de déplacer) les phénomènes de traite, on peut imaginer que le risque pour les auteurs de tels délits est relativement faible, car on sait que les victimes expulsées sont facilement remplaçables.

Du fait que la police n'entre pas en matière sur d'éventuelles situations de traite, aucun dispositif formel de protection des victimes n'est instauré. Le canton de Genève se distingue en outre par la présence d'une des plus anciennes associations de défense des prostituées, Aspasie. L'attitude adoptée par cette association par rapport aux phénomènes de traite d'êtres humains peut être qualifiée de pragmatique : comme aucune protection n'est assurée aux éventuelles personnes victimes de traite d'êtres humains, il est préférable d'orienter les actions sur la reconnaissance au sens large des droits des prostituées et une implémentation adéquate des lois déjà existantes.

De même, le domaine des employés travaillant pour les fonctionnaires internationaux et autre personnel diplomatique à Genève, dont le potentiel d'exploitation a été démontré à différentes reprises, est approché avec beaucoup de prudence par les autorités.

Dans une optique drastiquement différente, même si elle se situe également dans un contexte de réglementation des activités de prostitution, le **canton du Tessin** a opté pour la création d'un système relativement novateur pour la Suisse. Dans la lignée des discussions de travail en vue de l'introduction de la loi sur la prostitution (entrée en vigueur en 2002), un groupe de travail a été institué dans le but de monitorer cette loi. Les membres de ce groupe (qui comprend notamment la police, la police des étrangers, les associations de défense des prostituées et de prévention sanitaire, le centre LAVI, la magistrature, la police du commerce) se réunissent environ quatre fois par année.

Une réalisation particulièrement intéressante dans ce canton consiste dans la formalisation d'un réseau d'intervention sociale et sanitaire pour les personnes se prostituant qui garantit à celles en situation d'exploitation (y compris les victimes de traite) un accès gratuit à un certain nombre de services[48]. La question du financement du séjour des victimes reconnues comme telles y est également réglée avec l'intervention de la LAVI, puis des services sociaux. La responsabilité de coordonner ce réseau échoit au coordinateur des services LAVI du canton.

[48] Ce document, signé par les différents partenaires sociaux et médicaux le 2 février 2006, est intitulé « Accordo tra i servizi della rete di intervento sociale e sanitario per le persone che si prostituiscono nel Canton Ticino ». Ce réseau n'inclut pas les autorités policières ou judiciaires, même si des contacts étroits ont lieu.

Ce groupe de travail a aussi réussi à établir un accord avec la police des étrangers permettant aux prostituées sans autorisation de séjour victimes de délits ou témoins dans une enquête de ne pas être renvoyées immédiatement. Pour les victimes collaborant avec la police, l'octroi d'une autorisation pendant la durée de la procédure pénale (sanctionné par un document officiel ou non) semble ne pas poser de problème. Il existe par ailleurs depuis peu un accord de principe quant à l'octroi d'un permis humanitaire pour une personne qui ne pourrait rentrer dans son pays à la fin de cette procédure. Cet accord n'a pour l'instant pas pu être mis en pratique, faute de situation remplissant les conditions fixées.

Cette description montre comment le contexte politique tessinois a favorisé l'instauration d'un programme de protection relativement complet grâce à une collaboration étroite entre les différents acteurs concernés et à la création de procédures formalisées. Doublé d'une prise de conscience de l'importance de la problématique de la traite des personnes (notamment au niveau de la police), ce type de réseau, non spécifique, semble une alternative aux tables rondes institutionnalisées ailleurs.

Cependant, ce dispositif est récent et – à bien des égards – encore très théorique. Bien que le canton du Tessin soit souvent présenté comme un modèle de lutte contre la traite d'êtres humains et de protection des victimes, il n'en reste pas moins que plusieurs voix s'élèvent pour en montrer les limites. Si la protection accordée aux victimes semble en effet complète, encore faut-il faire partie des personnes qui peuvent y accéder. Une des critiques principales réside dans le fait que, malgré une sensibilisation élevée de la police tessinoise aux phénomènes de traite, de nombreuses prostituées contrevenant à la LSEE sont expulsées sans qu'aient été mis en place les moyens de détecter une situation dont elles seraient les victimes. Comme le signale cet interlocuteur tessinois,

> Il y a une ambiguïté de fond qu'il ne faut pas négliger : selon les besoins de l'enquête, les prostituées sont considérées comme victimes ou comme auteurs d'infractions.

Au Tessin également, une des conditions pour pouvoir bénéficier des structures de protection est de jouer, aux yeux de la police, un rôle indispensable pour la poursuite pénale.

Le **canton de Zurich** a développé une procédure de collaboration entre les différents acteurs. Spécifique au phénomène de la traite d'êtres humains, elle a été élaborée dans le cadre d'une table ronde instituée en 2001. Cette procédure concerne avant tout les autorités de poursuites pénales et la police :

elle est formalisée dans un document écrit qui mentionne la police cantonale et municipale, l'Office cantonal des migrations et le Ministère public[49]. Le centre de conseil et de soutien pour victimes de traite d'êtres humains FIZ Makasi y figure expressément comme partenaire de la police en matière de prise en charge des victimes, sans que cette collaboration ne soit formalisée par un accord, ni que la question du financement de la protection des victimes ne soit réglée (par écrit). Dans ce canton, l'accent est mis sur une sensibilisation et une formation étendue des policiers (par exemple dans les techniques d'interrogatoire des femmes), ainsi que sur une spécialisation de certains magistrats qui deviennent ensuite les répondants pour de tels cas. La présence de FIZ Makasi à Zurich en fait un partenaire privilégié : cet organisme a la responsabilité d'organiser et de coordonner la protection des victimes (obtention d'une autorisation de séjour, hébergement, soutien financier, soutien social, médical et psychologique, etc.). La collaboration entre la police et le FIZ prend une dimension particulière à Zurich, un des rares cantons à avoir prévu, lors d'enquêtes comprenant de forts soupçons de traite d'êtres humains, que les collaboratrices du FIZ soient informées à l'avance d'une descente de police. Elles sont ainsi préparées à intervenir auprès des femmes potentiellement victimes quelques heures après que celles-ci auront été interpellées et amenées au poste de police.

La même critique que celle concernant le Tessin et d'autres cantons est émise par certaines personnes à l'égard de ces procédures novatrices, mais forcément sélectives. Malgré une sensibilisation des instances policières et judiciaires plus élevée, le nombre d'expulsions de femmes prostituées en situation de séjour irrégulier reste important.

5.3 Etudes de cas

Trois études de cas ont été faites dans le cadre de cette recherche (voir méthodologie dans l'Annexe 1) : les deux premières concernent des contextes municipaux et analysent les réseaux d'intervention en matière de protection des victimes de deux grandes villes suisses (Berne et Lausanne) ; la troisième est une analyse institutionnelle du seul projet spécifiquement destiné aux femmes victimes de traite en Suisse, FIZ Makasi. Pour chacune de ces études de cas, une description aussi exhaustive que possible a été faite, suivie d'une appréciation de la situation (qui ne prétend en rien être une « évaluation » des réseaux ou projet). L'analyse comparative figure dans les chapitres suivants (chapitre 5.4 et suivants).

[49] Lettre du Ministère public du canton de Zurich du 8 décembre 2004 : « Bekämpfung des Menschenhandels ».

5.3.1 Ville de Berne

Contexte légal et politique

Cette étude de cas concerne essentiellement la ville de Berne, mais elle contient également des éléments relatifs au canton, dans la mesure où les deux situations convergent. Le canton ne connaît pas de loi sur la prostitution, mais la ville de Berne a émis, en 2003, une ordonnance sur la prostitution de rue pour réglementer les lieux où elle est interdite[50].

En tant que plus grande ville du canton, Berne est davantage confrontée à la traite d'êtres humains que ses autres régions, même si le phénomène n'est vraisemblablement pas absent ailleurs. Cette situation est non seulement liée à l'industrie du sexe, mais également à la présence de nombreuses représentations diplomatiques. Selon plusieurs sources (personnes interviewées et articles de journaux[51]), environ 50 cas de personnes exploitées dans le service du personnel diplomatique auraient été constatés par la police en 2003. Avant l'entrée en vigueur de la révision du code pénal, ces cas d'exploitation de la force de travail ne tombent pas encore sous la définition de traite, mais sont vraisemblablement jugés, en cas de procédure judiciaire, selon d'autres articles du code pénal.

En 2005, Berne a accordé le nombre d'autorisations de séjour – temporaires ou humanitaires – pour victimes de traite de loin le plus élevé de tous les cantons, dont une majorité a été octroyée par la ville de Berne (voir statistiques dans le chapitre 3.2). La police municipale des étrangers a enquêté dans douze cas de traite des femmes ; la plupart (8) travaillaient dans le milieu du sexe, les autres étaient employées au noir dans d'autres secteurs.

Une sensibilité à la problématique existe – surtout en ville de Berne – depuis plusieurs années. Comme cela peut être constaté ailleurs, elle est largement due à l'initiative de quelques organisations et personnes particulièrement sensibles au phénomène. Au niveau cantonal, un groupe de travail sur la traite des personnes a vu le jour dès 2001, initié et présidé par des représentants des autorités et organismes principalement actifs en ville de Berne. Malgré cette prise de conscience relativement précoce, une formalisation de l'intervention s'est fait attendre en raison de priorités politiques différentes à l'époque. Un deuxième rapport d'un nouveau groupe de travail, adressé au Conseil exécutif (Conseil d'Etat) du canton de Berne en avril 2006, recommande l'instauration d'une véritable table ronde. Une

[50] « *Verordnung über die Strassenprostitution* » *des Gemeindrats der Stadt Bern*.

[51] « *50 Fälle von Sklaverei in Bern* », Andrea Bleicher et Rémy Kappeler, Sonntagszeitung, 16.11.2003 ; « *Bereits fünfzig Fälle aufgedeckt* », Der Bund, 18.11.2003.

formalisation de l'intervention pourra notamment s'appuyer sur des collaborations développées dans le domaine de la lutte contre la violence domestique.

Les acteurs impliqués

Les instances policières

Parmi les partenaires de la lutte contre la traite d'êtres humains interviennent notamment la police de la ville de Berne et la police cantonale, toutes deux représentées dans le groupe de travail bernois sur la traite des personnes. Un des intervenants clés est la police des étrangers de la ville, qui a un fonctionnement unique en Suisse, car elle n'a pas seulement des fonctions administratives, mais aussi des compétences policières. La police municipale des étrangers est intégrée à l'Office de la population qui réunit sous un même toit plusieurs services (service de la population, service des migrations et polices des étrangers, regroupés sous le sigle EMF pour *Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei*) qui collaborent quotidiennement. Si un service est confronté à un délit présumé de traite d'êtres humains, les autres sections peuvent facilement en être informées et collaborer de façon optimale tout au long des différentes étapes d'intervention (information, soupçon, enquête, etc.), y compris pour l'octroi des autorisations de séjour. En effet, l'EMF est, selon l'ordonnance cantonale sur le séjour et l'établissement (art. 2, al.1, BSG 122.21), compétent pour l'octroi des permis de séjours et d'établissement en ville de Berne.

Les acteurs de la protection et les ONG

Plusieurs **centres LAVI** constituent des partenaires importants à Berne : la maison pour femmes, le centre de consultation pour l'aide aux victimes et le centre LANTANA, un service spécialisé pour l'aide aux victimes de violence sexuelle[52]. Bien que non reconnues par la LAVI, deux autres organisations interviennent dans l'aide aux victimes de la traite d'êtres humains. Premièrement, **Xenia** offre des conseils aux travailleuses du sexe et fait aussi du travail de proximité. Deuxièmement, **Caritas Berne**, qui est actif seulement dans la partie germanophone du canton, visite régulièrement des femmes qui se trouvent en détention avant expulsion dans la prison régionale de la ville de Berne et qui se révèlent être parfois des victimes de traite.

[52] Le centre de consultation pour l'aide aux victimes de Berne est étroitement lié au centre de consultation pour l'aide aux victimes de Bienne. Quatre autres centres LAVI existent dans le canton : les maisons pour femmes de Thoune et de Bienne, VISTA à Thoune et le Service d'aide aux victimes de Bienne. Par ailleurs, les maisons pour femmes de Berne et de Thoune, LANTANA et VISTA sont regroupés dans la Fondation contre la violence envers les femmes et les enfants (« *Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern* »).

Réseaux de collaboration

Pour le moment, les collaborations entre les différents partenaires se font essentiellement sur une base bilatérale et orale. Selon plusieurs témoignages, il arrive souvent qu'un intervenant confronté à un cas de traite ou à un soupçon dans ce sens ne sache pas comment aider les femmes concernées (dans les entretiens, il a essentiellement été question de victimes féminines). Il faut également reconnaître que la plupart des organismes ont jusqu'à présent rarement eu à faire face à des situations de traite[53] et qu'ils ont dans certains cas préféré s'en référer à d'autres organisations qu'ils jugeaient plus aptes à intervenir, soit dans le canton, soit – au niveau suprarégional – à Zurich, quand il s'agit de FIZ Makasi.

Autres réseaux de collaboration

Les modalités de la collaboration sont le plus souvent fixées dans des accords ad hoc de la police municipale des étrangers avec d'autres organismes actifs dans ce domaine. Pour ce qui est de l'hébergement des victimes, la maison pour femmes de la ville de Berne passe pour un interlocuteur privilégié. Si elle ne dispose pas de place, elle oriente la police vers d'autres maisons pour femmes du canton.

Avec Xenia, la police des étrangers a conclu un accord oral qui permet de présenter des cas possibles de traite de façon anonyme. Sur la base des informations fournies par les collaboratrices de Xenia, les autorités font une appréciation des chances qu'a la personne concernée d'obtenir une tolérance pour le délai de réflexion. Cette estimation est communiquée à l'intéressée par l'intermédiaire de Xenia qui a jusqu'à maintenant utilisé à deux reprises cette possibilité. Selon les experts rencontrés, dans les deux cas, les victimes (présumées) ont renoncé à se présenter à la police, ce qui laisse supposer que les conditions mises ou les garanties données par les autorités ne leur paraissaient pas suffisamment favorables pour les inciter à sortir de l'illégalité.

Finalement, des collaboratrices et collaborateurs spécialisés de Caritas Berne rendent notamment visite à toutes les femmes se trouvant en détention

[53] En 2005, par exemple, les centres de consultation pour l'aide aux victimes de Berne/Bienne n'ont conseillé qu'une seule personne victime de traite, selon leur rapport annuel. Chez Xenia, les médiatrices ont rencontré quinze femmes pour lesquelles existait un soupçon de traite, mais celui-ci n'a été confirmé par des démarches concrètes que pour deux femmes ; les autres cas n'ont pas fait l'objet d'une suite. La maison pour femmes de Bienne a déclaré rencontrer environ 4 ou 5 femmes (soupçonnées d'être) victimes de traite par année. Si on tente de les recouper, il apparaît toutefois que les statistiques concernant le nombre de victimes reconnues ne font pas l'unanimité entre les différents intervenants.

d'expulsion dans la prison régionale de Berne, pour autant qu'elles le souhaitent[54]. Selon une représentante de cette organisation, ce service a été créé en 2002, après que des conditions de détention non « optimales » ont été constatées. Si Caritas soupçonne une situation de traite, la police des étrangers peut en être informée, et la procédure d'expulsion interrompue. Selon un représentant de la police, cette situation s'est présentée deux fois seulement et selon une interlocutrice de Caritas Berne, jamais.

En ce qui concerne l'aide au retour des victimes, l'OIM est le partenaire de référence de la police des étrangers de la ville.

En dehors des collaborations de la police des étrangers de la ville de Berne avec diverses organisations, d'autres partenariats existent, notamment entre la police cantonale et FIZ Makasi, surtout concernant la protection des victimes de traite détectées dans le cadre d'une descente de police.

A notre connaissance, ces modalités de collaboration n'ont pas été formalisées et discutées par l'ensemble des partenaires intervenant dans ce domaine. Par conséquent, les contacts sont principalement basés sur la confiance réciproque des personnes impliquées, ce qui n'offre guère de garantie, voire aucune, pour les victimes concernées de prise en considération de leurs droits.

Groupes de travail

Suite à la motion déposée par la conseillère nationale Vermot-Mangold sur la protection des victimes de la traite des femmes[55] en 2000, Caritas Berne a décidé de repenser la protection des victimes. Ce centre a initié, en 2001, un groupe de travail cantonal constitué à partir d'un groupe existant qui s'occupait des questions de migration et réunissait plusieurs organisations ecclésiastiques et autorités publiques. Ce premier groupe de travail sur la traite des personnes comptait cinq membres – le service des migrations du canton, la police des étrangers de la ville de Berne, FIZ, Xenia et Caritas Berne. Il a établi un rapport en 2003 qui recommandait, entre autres, la mise sur pied d'une table ronde, mais qui est resté sans suite.

Un deuxième groupe de travail a été constitué par la conseillère d'Etat Dora Andres, en décembre 2005 : il se composait cette fois-ci de 14 membres[56],

[54] Selon la représentante de Caritas Berne, aucune autre section de Caritas n'offre ce service pour le moment. Caritas Bâle s'est toutefois déclarée intéressée.

[55] 00.3055 – Traite des femmes. Programme de protection pour les victimes.

[56] Ces membres sont des représentants des organisations suivantes : *Berner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt, EMF,* Police cantonale bernoise, Service cantonal des migrations, *Untersuchungsrichteramt III Berner-Mittelland, Stiftung gegen*

mais Caritas, qui avait joué un rôle d'initiateur en 2001, n'en faisait plus partie pour des raisons de stratégie propres à l'œuvre d'entraide. Ce groupe a adressé en avril 2006 au Conseil exécutif du canton un rapport qui livre un excellent tour d'horizon de la situation légale en Suisse et de la pratique dans le canton de Berne. Il souligne les lacunes en matière de poursuite du délit et de protection des victimes et fait une série de recommandations concrètes. Il suggère notamment d'instaurer une table ronde en tant que groupe de coordination permanent pour lutter contre la traite et de créer une chaîne d'intervention visant à coordonner les activités liées à la protection des victimes. D'autres recommandations ont trait à la formation des acteurs concernés et à la mise à disposition des ressources nécessaires[57].

Développements récents

En réponse au rapport remis en avril dernier par le groupe de travail, le Conseil exécutif du canton de Berne a approuvé l'idée d'une table ronde, qui pourra d'ailleurs également compter sur la participation d'un procureur public. Une chaîne d'intervention adaptée au domaine de la traite d'êtres humains sera aussi développée, basée notamment sur un modèle déjà existant dans le domaine de la violence domestique.

De plus, il est question d'institutionnaliser un partenaire privilégié sur la place de Berne pour une prise en charge adéquate des victimes. Plusieurs réunions à ce sujet ont eu lieu entre le centre LAVI de Berne, Xenia, FIZ Makasi et la Fondation contre la violence envers les femmes et les enfants. Tandis que le centre de consultation pour l'aide aux victimes de Berne et FIZ Makasi se sont portés candidats, Xenia ne s'est pas montrée particulièrement intéressée par cette responsabilité qui nécessiterait une redéfinition globale de ses activités. Lors de la dernière réunion de ces quatre acteurs, il a été décidé que le centre LAVI serait responsable de la prise en charge des victimes de traite, à condition qu'un financement soit accordé. En attendant que ce mandat lui soit officiellement attribué, il est prévu de continuer de faire appel à FIZ Makasi en cas de nécessité.

Appréciation de la politique publique bernoise

Les entretiens conduits en ville de Berne montrent que si une véritable politique en matière de protection des victimes de la traite des personnes fait encore largement défaut, une prise de conscience relativement large a eu lieu

Gewalt an Frauen und Kindern, SCOTT, Cour suprême, FIZ, Centre de consultation pour l'aide aux victimes de Berne, Service social (SOA), Police de la ville de Berne, Xenia, *Berner Wirtschaft.*

[57] *« Bericht der Arbeitsgruppe Menschenhandel »,* Berne 2006 (document confidentiel).

et certaines démarches ont été effectuées. Les initiatives prises sur le plan opérationnel en ville de Berne gardent un caractère parfois personnel et peu systématique ; les contacts réciproques des différentes organisations sont pour l'instant déterminés par les besoins immédiats de chaque cas spécifique et par les évaluations des différents acteurs. En même temps, des actions ont été entreprises pour formaliser et professionnaliser l'intervention. Au niveau cantonal, le Conseil exécutif vient d'adopter la mise sur pied d'une table ronde, qui sera chargée de former une chaîne d'intervention. Une solution bernoise pour améliorer la prise en charge et l'aide aux victimes de traite devrait aussi être bientôt formalisée.

L'appréciation du degré d'opérationnalisation de la collaboration dans la gestion de chaque cas diverge entre les différents partenaires actifs dans ce domaine. Les ONG qui offrent une aide aux victimes potentielles et notamment celles qui interviennent dans le milieu de la prostitution restent critiques face à certaines pratiques de la police, qui est parfois soupçonnée d'instrumentaliser, même de manière inconsciente, les victimes et de poursuivre des buts principalement répressifs. Les craintes exprimées reflètent des divergences d'intérêt entre les différents intervenants, également constatées dans d'autres contextes. Pour citer un exemple : si les collaboratrices de Xenia suspectent un établissement dans le milieu du sexe d'héberger des victimes de traite, elles n'osent pas en informer la police, de peur que les femmes qui y travaillent soient directement renvoyées. Ces inquiétudes, fréquemment observées dans d'autres contextes et dans la littérature, visent plus particulièrement les polices communales extérieures à la ville, et dans une moindre mesure, la police municipale des étrangers, qui est relativement bien sensibilisée à la problématique.

Même entre les unités de la police, des appréciations différentes peuvent apparaître. Ainsi, la police cantonale a choisi à plusieurs reprises de collaborer avec le FIZ Makasi, tandis que la police des étrangers de la ville de Berne y a renoncé.

Certaines frictions surgissent aussi entre organisations d'aide aux victimes dans la mesure où les compétences des différents acteurs ne sont pas clarifiées, mais plutôt discutées ponctuellement et de façon bilatérale. Certains intervenants reprochent, par exemple, au FIZ Makasi d'être davantage intéressé par sa propre consolidation institutionnelle que par la recherche d'une solution optimale pour la protection des victimes de traite en ville de Berne.

Pour autant qu'une brève analyse de cas permette de juger, le dernier rapport du groupe de travail dresse, à notre avis, un excellent état de la situation. A moins d'un blocage politique, la suite des efforts entrepris devrait rendre transparentes les perspectives parfois divergentes des acteurs impliqués et

conduire à des modalités de collaboration concertées entre les différents acteurs appelés à intervenir dans le domaine de la protection des victimes de traite d'êtres humains.

5.3.2 Ville de Lausanne

Contexte légal et politique

Le canton de Vaud est l'un des rares cantons à s'être doté d'une loi sur la prostitution (LPros). Elle est entrée en vigueur en septembre 2004, après avoir été discutée longuement au sein du groupe de travail institué à cet effet et avoir été adoptée par le gouvernement. Cette loi vise à régler les conditions dans lesquelles la prostitution s'exerce, notamment la prostitution de rue à Lausanne, une des quelques villes suisses où ce type de prostitution existe. Bien qu'un article (art. 19) stipule que la « protection nécessaire » doit être accordée aux victimes de délits commis en infraction des articles 195 et 196 du code pénal et qu'une autorisation de séjour doit pouvoir être demandée aux instances fédérales en cas de situation de détresse d'une victime, cette protection n'est dans la pratique, et selon divers experts, pas effective. Ces dispositions ne sont pas plus détaillées ni dans la loi, ni dans son règlement d'application (RLPros).

Les prostituées n'ont pas l'obligation de s'annoncer dans le canton de Vaud, mais peuvent le faire et sont enregistrées lors de contrôles policiers. Le registre cantonal recensait 391 prostituées en 2005, dont plus de la moitié était brésilienne[58]. Sur ce nombre, environ 40% étaient en situation irrégulière[59]. En ville de Lausanne, le représentant de la police municipale estime qu'environ 250 personnes s'adonnent à la prostitution, dont 60 à 70% sont clandestines.

La police cantonale comme la police municipale privilégient une forte présence sur le terrain et un contrôle sévère des conditions de travail des personnes se prostituant. Leur activité est principalement orientée vers la lutte contre les infractions à la LSEE et à la LPros. Il s'agit notamment de lutter contre les divers abus dont sont victimes les travailleuses du sexe, en particulier les loyers abusifs qui leur sont souvent demandés par les logeurs ou patrons de salons.

Le canton de Vaud se caractérise, d'ailleurs, par une pratique plutôt laxiste envers les étrangers en situation irrégulière. Les personnes interpellées sans

[58] Une minorité de travestis est également recensée (54).

[59] Source : statistiques de la police cantonale vaudoise.

documents de séjour valables sont rarement expulsées par la force publique, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres cantons.

De manière générale, le thème de la traite des êtres humains ne reçoit que peu d'attention dans ce canton et ne fait pas partie des thèmes prioritaires d'action. Les statistiques font état de deux condamnations au sens de l'article 196 CP (en 2001 et 2002), mais les représentants des polices que nous avons rencontrés n'ont pas parlé de ces cas. Une affaire plus récente nous a en revanche été relatée par les autorités policières cantonales (voir ci-dessous).

Les acteurs impliqués

Les instances policières

Au niveau cantonal, il existe une unité spécialisée, la cellule d'investigation sur la prostitution (CIPRO), dont trois hommes assurent le fonctionnement, soit un équivalent de deux temps pleins, plus le chef de l'unité. Cette cellule fait partie de la brigade des mineurs et mœurs. Au niveau de la ville de Lausanne, la brigade des mœurs de la police judiciaire est responsable, avec deux inspecteurs spécialisés, des questions liées à la prostitution.

Le partage des responsabilités se fait en fonction du territoire, la police municipale étant responsable de la ville de Lausanne et la police cantonale du reste du canton. Les deux unités collaborent et s'informent mutuellement, notamment par le biais de réunions mensuelles.

Les acteurs de la protection et les ONG

Il n'existe qu'un **centre LAVI** dans le canton de Vaud. Ce centre est situé à Lausanne, et ses prestations s'adressent à toutes les victimes au sens de la LAVI. A Lausanne, **Fleur de Pavé** est une association active dans le domaine de la prostitution. Membre du réseau ProCoRe[60], elle a pour buts principaux d'offrir des informations en matière de prévention sanitaire (HIV et autres maladies transmissibles, problèmes liés à la toxicomanie) et un lieu d'accueil et d'écoute pour les personnes vivant de la prostitution. Grâce à un bus, cette association est présente dans le quartier où se situe la prostitution de rue. De plus, les médiatrices de Fleur de Pavé se rendent sur les différents lieux de prostitution afin d'entrer en contact direct avec les personnes qui y travaillent. L'association **Tandem**, également située à Lausanne, propose un accompagnement aux personnes en situation difficile de façon générale, y compris les travailleuses du sexe. Plus spécifiquement, un projet a en point de mire les danseuses de cabaret, une permanence leur étant destinée. Le **centre**

[60] ProCoRe (Prostitution Collectif Réflexion) regroupe les associations actives dans le milieu de la prostitution en Suisse.

Malley-Prairie est une maison d'accueil pour femmes victimes de violence et leurs enfants.

Réseaux de collaboration

Il n'existe pas de réseau de collaboration formalisé dans le domaine de la prostitution, encore moins dans celui de l'aide aux victimes de traite d'êtres humains. Cela ne signifie cependant pas une absence totale de contacts entre les différentes institutions. La police (cantonale et municipale) et Fleur de Pavé collaborent occasionnellement, notamment en vue d'échanger des informations sur des situations spécifiques. De même, des échanges d'information annuels ont lieu entre la police et le centre LAVI. Plusieurs avocats spécialisés semblent également jouer un rôle important de liaison entre les victimes, le réseau associatif et les autorités policières et juridiques.

Ces différentes collaborations, d'ordre essentiellement bilatéral, sont également mises à contribution dans des situations particulières et notamment lorsque des délits sont commis à l'encontre de prostituées (par exemple agressions sexuelles). Cependant, les experts entendus sont unanimes sur le fait que les instruments nécessaires à une réelle protection des victimes font défaut dans le canton de Vaud.

Un obstacle majeur réside dans les difficultés rencontrées en matière d'autorisations de séjour. Bien que la loi cantonale prévoie expressément cette possibilité[61], rien ne semble garantir à la victime d'un délit portant plainte qu'elle obtienne réellement une telle autorisation de la part du service de la population.

Dans la pratique, il semble cependant que des arrangements puissent être trouvés, qui sont dans l'intérêt de différents acteurs (les victimes comme la police). Les cartes de sortie, délivrées aux personnes sans autorisation de séjour qui ont été interpellées, peuvent par exemple contenir un délai de sortie de quelques mois au lieu des quelques jours ou semaines habituels. Une entente peut aussi être définie entre le magistrat, la police et les victimes pour que celles-ci ne risquent pas de renvoi immédiat en cas de contrôle. Ces accommodements restent informels et n'offrent, par conséquent, qu'une protection précaire et limitée aux victimes. Selon un avocat, il reste cependant dans l'intérêt des victimes de bénéficier de tels accords plutôt que

[61] « Lorsque les victimes coopèrent activement avec la justice, en qualité de plaignantes ou de témoins, et se mettent ainsi en situation de grand danger, se plaçant en situation de détresse, l'autorité sollicite à leur attention une autorisation de séjour auprès de la Confédération ou, si elles le souhaitent, leur accorde une aide au départ. La décision de la Confédération demeure réservée » (art.19, al.2, LPros).

de risquer de se mettre en danger en rendant leur situation connue au service de la population. Par ailleurs, toujours selon la même personne, un consensus entre les différents acteurs fonctionne bien, même en cas de contrôle en dehors des frontières cantonales.

De plus, selon un autre interlocuteur, suite à une affaire où plusieurs prostituées ayant été agressées avaient pu bénéficier d'un tel arrangement, il semble que les personnes exerçant la prostitution aient moins de crainte à porter plainte en sachant qu'elles peuvent faire valoir certains droits même quand elles séjournent et travaillent illégalement en Suisse. Cet effet peut être considéré comme positif tant du point de vue de la victime que de celui des instances policières dont le travail s'en trouve ainsi amélioré.

Bien que l'exemple cité ne soit pas un cas de traite d'êtres humains, il montre que certaines collaborations se mettent en place dans la pratique, qu'il serait nécessaire d'institutionnaliser puisqu'elles répondent à un besoin. Il révèle en outre qu'une ébauche de mesures de protection incite davantage les personnes en situation irrégulière à déposer une plainte pénale.

S'agissant de la traite même des personnes, un réseau brésilien a récemment été démantelé, et deux personnes seront jugées dans les mois à venir. Aux dires des représentants de la police cantonale vaudoise, une dizaine de femmes ont été victimes et ont accepté de témoigner, mais aucune protection spécifique n'a été prévue pour elles. Au-delà d'un certain embarras créé par le manque d'instruments à disposition (ou supposés à disposition) pour assurer la protection des victimes, cela semble s'expliquer par le fait que ces personnes n'ont pas joué de rôle particulièrement essentiel dans cette enquête, qui s'est plutôt fondée sur d'autres éléments (écoutes téléphoniques, investigations financières). Les victimes n'ont pas été tenues pour indispensables à l'enquête, mais elles ne semblent pas non plus avoir été considérées comme ayant besoin d'une protection particulière. De ce fait, elles ont vite disparu des préoccupations des autorités.

Mis à part la question fondamentale de l'autorisation de séjour, le réseau d'intervention qui pourrait être mis en place s'il fallait protéger une victime de traite d'êtres humains repose sur le réseau « classique » : centre LAVI, maison pour femmes ou autres lieux d'hébergement pour personnes en difficulté, services sociaux. La représentante de l'association Fleur de Pavé que nous avons rencontrée ferait également appel, en cas de nécessité, au FIZ Makasi et au projet d'aide au retour de l'OIM, dont elle connaît l'existence.

Appréciation de la politique publique lausannoise

Les entretiens réalisés montrent clairement que les différents acteurs concernés n'ont guère mené de réflexions approfondies sur le thème de la traite des personnes. Les situations à avoir été détectées dans ce canton, la plupart par les autorités policières sont en petit nombre seulement, et la

nécessité de faire appel à un réseau d'intervention en matière de protection des victimes n'est pas apparue. Du côté des acteurs de la protection, la présence de ce type de phénomènes sur le terrain est reconnue, que ce soit dans le milieu du sexe ou dans le secteur domestique. Cependant, tout se passe comme si le manque d'information, les lacunes dans la formation quant à la manière de déceler et d'appréhender ce type de situation ainsi que l'absence de volonté politique de rendre visibles ces phénomènes empêchaient ces institutions de s'attaquer de front à ce thème sensible.

La définition appliquée à la traite des personnes par les différents acteurs varie fortement. Dans l'optique de plusieurs acteurs (police et associations notamment), la traite est étroitement associée à une grande criminalité organisée de type mafieux, alors qu'elle est plutôt synonyme d'exploitation dans l'esprit d'un représentant du centre LAVI, par exemple. Avec des perspectives si opposées sur ce phénomène, il est difficile d'imaginer une coordination entre les intervenants, d'où la nécessité d'une phase de sensibilisation et de réflexion commune entre les acteurs autour de cette question.

Par ailleurs, la figure de la personne victime de traite d'êtres humains n'est que peu présente. La lutte contre les auteurs de ce délit apparaît pour l'instant totalement séparée de la protection des victimes, du moins dans le discours des autorités policières qui ont fait mention de différentes « petites » affaires de traite d'êtres humains, mais d'affaires « sans victimes ».

En conclusion, malgré les discours entendus, on a de la peine à concevoir que le phénomène de la traite d'êtres humains ne concerne pas Lausanne ou le canton de Vaud, où existe pourtant un milieu du sexe relativement important. Le problème se situe dans la définition de ce délit, qui devrait s'éloigner d'une stricte association du phénomène à la criminalité organisée et reconnaître que certains petits réseaux de type familial ou amical (dont l'existence est connue de tous) peuvent aussi participer de la traite d'êtres humains. L'information, la formation et la sensibilisation semblent donc une priorité pour qu'une prise de conscience puisse se faire.

C'est à partir de là et grâce à des discussions impliquant les différents acteurs concernés (polices, police des étrangers, magistrats, associations et ONG, centre LAVI, services sociaux, etc.) que pourraient être développés les instruments nécessaires à une meilleure protection des victimes. Une prise de conscience de la nécessité de ces instruments (dans un cadre plus large que celui de la traite d'êtres humains) a déjà lieu, de même qu'existe déjà la reconnaissance qu'ils revêtent de l'intérêt pour les poursuites pénales, et ce non seulement pour les victimes elles-mêmes. Selon différents experts, une intervention politique est nécessaire pour que la protection des victimes devienne une priorité.

Ces deux processus, l'un de reconnaissance de la figure de victime de traite d'êtres humains, l'autre d'instauration d'un dispositif de protection (qui ne doit donc pas se limiter aux seules victimes de traite), semblent à l'heure actuelle nécessaires dans le canton de Vaud.

5.3.3 FIZ Makasi

FIZ Makasi est jusqu'à maintenant la seule offre spécialisée de soutien, de conseil et d'assistance pour les victimes de la traite des femmes en Suisse. Pour cette raison et parce qu'elle intervient dans différents cantons, il a été décidé de lui consacrer une analyse plus poussée – ce qui ne préjuge en rien de son importance par rapport à d'autres services ou associations du paysage helvétique en matière de protection des victimes. En tant que projet du FIZ, le Centre d'information pour les femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est Makasi a son siège à Zurich, mais son action s'étend au-delà des frontières cantonales. Ce chapitre décrit le contexte dans lequel ce projet unique est né, son développement et son fonctionnement ; il se termine par une appréciation du rôle et des activités de FIZ Makasi dans le contexte suisse.

Origine et création du projet

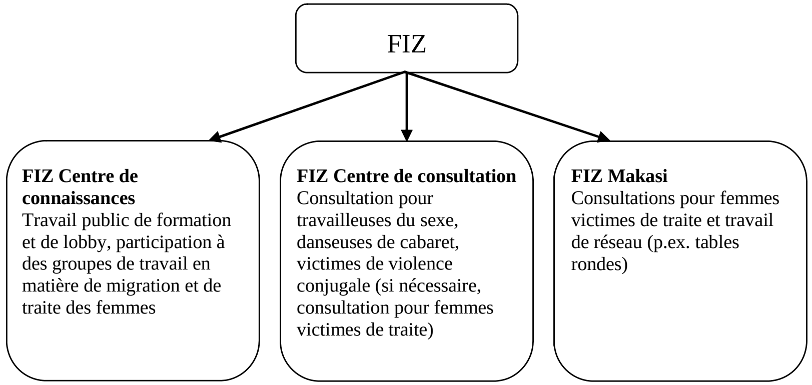
Le FIZ existe depuis 21 ans. Cet organisme offre une aide juridique et sociale aux femmes migrantes, en prônant une approche féministe et interculturelle. La traite des femmes a toujours été un des thèmes centraux des activités du FIZ, parallèlement à la violence conjugale et aux problèmes rencontrés par les travailleuses du sexe et par les migrantes, en particulier par les femmes en situation de séjour irrégulier. L'augmentation du nombre de femmes prises en charge par le FIZ s'avérant être victimes de traite d'êtres humains a motivé la création d'un projet spécifique destiné à ces personnes, le FIZ Makasi[62]. La création d'une entité spéciale était en outre justifiée par la volonté de répondre aux besoins spécifiques de ces personnes par une offre spécialisée. Dans un contexte de constante recherche de fonds, il s'agissait également d'une stratégie intéressante – voire incontournable – sur le plan financier, puisqu'il est plus facile d'obtenir le financement d'un nouveau projet que des fonds supplémentaires pour une structure déjà existante. Après une phase de conceptualisation et de recherche de financement commencée au début 2003,

[62] Ce nombre est passé de 26 en 2002 à 81 en 2003 (voir Tableau 8 infra). Ce saut important est expliqué par une collaboratrice de FIZ Makasi comme résultant du travail de sensibilisation conduit pendant les années précédentes et d'une stratégie interne de FIZ de spécialisation autour de cette thématique.

le projet Makasi a commencé son activité en août 2004 avec l'engagement d'une nouvelle collaboratrice.

Alors que l'idée de départ était de faire rapidement de FIZ Makasi un centre spécialisé indépendant du FIZ (aussi bien financièrement que logistiquement et géographiquement), l'imbrication des deux structures s'est vite révélée être une meilleure option. Comme le montre l'organigramme, Makasi est aujourd'hui toujours un projet du FIZ (Figure 3).

Figure 3 : Organigramme structurel de FIZ



Source : FIZ (document interne)

FIZ et son projet FIZ Makasi partagent donc leurs locaux et leurs lignes téléphoniques ainsi que la plupart de leurs collaboratrices, excepté une personne qui travaille exclusivement pour FIZ Makasi. De cette manière, le nouveau projet, bien qu'indépendant, peut utiliser les ressources et les compétences qui ont été acquises par le FIZ au cours de ses nombreuses années d'expérience. De plus, selon une collaboratrice, le FIZ (consultations) fait régulièrement office de « porte d'entrée » pour Makasi. De nombreuses femmes viennent consulter pour des problèmes d'ordre différent, qui sont ensuite identifiés comme dus à une situation de traite des personnes ; elles sont alors dirigées vers FIZ Makasi.

Activités et objectifs

Les victimes de traites prises en charge par FIZ Makasi ne sont pas seulement victimes d'exploitation sexuelle, mais également d'autres formes de traite d'êtres humains, selon une définition large qui inclut les victimes dans le

domaine de l'exploitation domestique de même que dans le cadre d'un mariage[63]. Par contre, l'offre s'adresse uniquement aux femmes, également mineures[64]. Les collaboratrices proposent à ces personnes une aide juridique, sociale, voire psychologique. Elles cherchent à clarifier leur situation concernant leur permis de séjour en Suisse, à trouver des solutions pour l'hébergement et l'aide d'urgence et offrent un soutien dans les procédures administratives (par exemple demande LAVI) et juridiques (plainte pénale, collaboration à l'enquête, etc.). L'optique de travail est, selon une collaboratrice de FIZ Makasi, de proposer un « *case management* » global.

À côté de son travail de soutien et de conseil aux victimes elles-mêmes, FIZ Makasi a développé un deuxième axe prioritaire d'action, qui porte sur la collaboration avec les partenaires d'intervention, leur sensibilisation et leur mise en réseau. L'intention de FIZ Makasi est d'intervenir dans différents cantons, de même qu'au niveau fédéral, afin de sensibiliser les différents acteurs travaillant dans le domaine de la traite des femmes – particulièrement les instances policières et judiciaires – et d'intensifier la coopération avec et entre ces acteurs, notamment aux moyens de tables rondes.

Ressources humaines

En 2006, cinq collaboratrices travaillent au FIZ Makasi, pour un pourcentage total de temps de travail de 120%. Au niveau des consultations, une collaboratrice est engagée à 60% uniquement pour FIZ Makasi, alors que deux autres personnes travaillant pour FIZ ont chacune un 20% prévu pour le projet FIZ Makasi. La responsable du secteur « consultation » de FIZ prend aussi en charge un certain nombre de personnes victimes de traite, mais ses prestations ne sont pas comptées dans son temps de travail officiel pour FIZ Makasi (il s'agit de prestations « offertes » par FIZ à FIZ Makasi). Par contre, 10% sont prévus pour elle en tant que responsable du travail de mise en réseau (sensibilisation, participation aux tables rondes, etc.). Enfin, les finances et le travail de relations publiques de FIZ Makasi sont gérés par la responsable des finances de FIZ, également à raison de 10%. Ces deux dernières personnes font partie du comité de direction de FIZ et sont co-responsables du projet FIZ Makasi.

[63] Ces cas restent néanmoins minoritaires. En 2004, par exemple, seules cinq femmes ayant consulté FIZ Makasi étaient victimes de traite d'êtres humains dans le secteur domestique et trois dans le cadre d'un mariage (sur un total de 85 personnes), selon un document interne du FIZ.

[64] Deux à trois personnes mineures (plus de quinze ans) font appel à FIZ Makasi chaque année.

Le fait d'employer un nombre important de personnes avec un temps de travail peu élevé s'explique par un besoin de flexibilité concernant les compétences professionnelles et linguistiques notamment. Les collaboratrices de FIZ Makasi peuvent ainsi proposer des consultations en allemand, français, espagnol, anglais, portugais, thaïlandais et hongrois, sans avoir recours au réseau d'interprètes.

Une évaluation interne datant de novembre 2005 montre clairement que ces ressources ne sont pas suffisantes pour couvrir la charge de travail que constituent les consultations (dont une partie est assumée par le secteur « consultation » de FIZ) et le travail de mise en réseau et de recherche de fonds (partiellement assuré par des prestations « offertes » par le FIZ). Les entretiens réalisés avec les collaboratrices de FIZ Makasi font également apparaître une situation frôlant constamment la surcharge.

Financement

Le FIZ a financé lui-même la phase de conceptualisation et de mise sur pied de son projet Makasi, mais a prévu une recherche active de fonds privés et publics pour garantir le début de ses activités. La recherche de fonds pour Makasi et son budget sont séparés de ceux du reste du FIZ, même si la responsabilité des finances de FIZ et de FIZ Makasi est en main de la même personne.

Grâce à l'appui de fondations, d'œuvres d'entraide et d'institutions religieuses, FIZ Makasi a pu assurer ses activités en 2005 et en 2006. Dans un certain nombre de cas, et de plus en plus couramment, FIZ Makasi parvient à obtenir un financement pour des prestations particulières, par exemple quand ses collaboratrices sont appelées lors d'une opération policière[65] ou dans le cadre d'un contrat établi avec les autorités d'un canton (voir infra).

De plus, FIZ prend financièrement en charge une partie du travail accompli par FIZ Makasi : certaines heures de travail effectuées par les collaboratrices de l'institution pour le compte de FIZ Makasi sont en réalité financées par FIZ.

Pour l'instant, FIZ Makasi dépend donc en grande partie de dons privés et ne peut pas encore compter sur une stabilité financière. Dès le début, il avait été prévu que ce projet obtiendrait rapidement une reconnaissance et un financement dans le cadre de la LAVI. Des démarches ont été tentées auprès

[65] Dans le cadre d'une enquête spécifique pour laquelle les collaboratrices de FIZ Makasi avaient été appelées à collaborer avec la police, le procureur général de la Confédération a par exemple rémunéré ces prestations.

de la Confédération, mais celle-ci a donné une réponse négative arguant que la responsabilité en incombe aux cantons. FIZ Makasi a donc opté pour une approche canton par canton, visant à faire reconnaître l'importance de son activité et à obtenir des accords financiers pour leurs interventions. Jusqu'à aujourd'hui, les cantons de Lucerne et de Soleure ont officialisé ce partenariat, en garantissant à FIZ Makasi un financement des prestations fournies dans leur canton pour des victimes de traite d'êtres humains et quand ces dernières coopèrent à une procédure pénale. Dans ces deux cantons, un financement de base est prévu ; pour le canton de Soleure, un montant est défini pour chaque cas pris en charge par FIZ Makasi, permettant de financer à la fois les frais de prise en charge (hébergement, nourriture, etc.) et les prestations de FIZ Makasi. Alors que dans le canton de Soleure l'argent provient des fonds cantonaux de l'aide aux victimes (LAVI), tel n'est pas le cas dans le canton de Lucerne qui a, semble-t-il, moins l'habitude que Soleure de travailler ainsi (contrats extra-cantonaux dans le cadre de la LAVI). Dans le canton de Zurich, une reconnaissance LAVI a été demandée, qui n'a pour l'instant pas abouti. Dans le canton de St-Gall enfin, une collaboration avec FIZ Makasi fait l'objet d'une phase-pilote en 2006 avec un financement des prestations de l'ONG par la LAVI cantonale.

Résultats du projet

S'agissant du **secteur des consultations**, le Tableau 8 montre que le nombre de femmes ayant consulté le FIZ (jusqu'à la création du projet Makasi) ou FIZ Makasi (dès août 2004) pour des raisons liées à la traite des femmes a graduellement augmenté passant de 30 femmes en 2000 à 116 femmes en 2005[66].

Selon les collaboratrices de FIZ Makasi, le soutien des femmes victimes de traite s'avère particulièrement complexe et exige beaucoup de travail. Les personnes engagées dans une procédure pénale et collaborant à une enquête policière nécessitent un suivi particulièrement intensif. Le nombre de femmes ayant consulté le FIZ Makasi représente environ 10% de toutes les demandes de soutien au FIZ (voir Tableau 8). Cependant, comptabilisée en nombre d'heures, la proportion du travail fourni par les collaboratrices de FIZ Makasi pour des personnes victimes de traite d'êtres humains atteint presque la moitié de toute l'activité des deux secteurs de consultation, selon un document interne basé sur les statistiques de 2004.

[66] Pour des statistiques plus détaillées des utilisatrices de FIZ Makasi, se référer au chapitre 3.2.

Tableau 8 : Nombre de personnes ayant consulté le FIZ ou le FIZ Makasi pour traite de femmes et proportion par rapport au nombre total de consultations (personnelles ou téléphoniques) (2000 à 2005)

2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
30	30	26	81	85	116
8,4%	9%	6,9%	8,6%	7,7%	11%

Source: Rapports annuels du FIZ.

Le nombre de femmes qui accèdent au FIZ Makasi par l'intermédiaire de la police est par ailleurs en nette augmentation : alors qu'en 2004, elles n'étaient que sept dans ce cas, elles constituent en 2005 une proportion élevée des personnes soutenues (22 femmes). Cette évolution est une preuve de l'efficacité du travail de sensibilisation accompli par FIZ auprès des polices, principalement celle de Zurich, mais ne va pas sans poser certaines questions. En effet, la priorité accordée par l'institution à ces personnes, sur le plan stratégique et dans les faits, pourrait avoir une incidence sur l'investissement en faveur d'autres catégories de personnes (des personnes qui ne sont pas victimes de traite ou qui le sont, mais qui arrivent chez FIZ ou FIZ Makasi par d'autres canaux que la police). Cette tendance, qui irait justement à l'encontre de la philosophie de base du FIZ, n'est pas absente des réflexions de l'équipe. Une évaluation interne récente (novembre 2005) fait état de la prise de conscience des problèmes posés par une trop grande dépendance vis-à-vis des autorités et de la nécessité de promouvoir l'accès à leur service des victimes de traite d'êtres humains par d'autres circuits.

Pour ce qui est du **travail de sensibilisation et de mise en réseau**, les efforts de FIZ Makasi ont abouti à la formalisation de plusieurs collaborations, notamment dans le cadre de tables rondes cantonales dont FIZ Makasi est soit l'initiateur, soit membre. Le chapitre suivant, consacré aux réseaux de collaboration dans lesquels FIZ Makasi est inséré, décrit cette participation à certaines tables rondes de manière plus détaillée.

Réseaux de collaboration

Le FIZ fait partie de divers réseaux internationaux et nationaux, notamment ProCoRe qui regroupe toutes les associations travaillant dans le domaine de la prostitution en Suisse. Dans son travail de terrain, FIZ Makasi collabore étroitement avec un nombre important de partenaires : ici aussi, il est utile de distinguer entre ses activités de consultation pour les victimes et celles de mise en réseau dans le cadre de tables rondes.

Pour ses **activités de consultation**, FIZ Makasi peut faire appel, quand cela s'avère nécessaire, à un réseau d'interprètes, mais ses collaboratrices préfèrent éviter la présence d'une tierce personne au cours des entretiens. Elles travaillent également avec un groupe de psychologues et d'avocats

sensibilisés à ce thème, ainsi qu'avec un réseau de services médicaux. Pour ce qui est de l'hébergement des femmes, elles recourent, selon la situation personnelle et les disponibilités, aux maisons pour femmes ou pour jeunes filles, à des foyers pour personnes en difficulté, à des pensions pour femmes, à des hôtels, ou encore à des appartements loués pour l'occasion et à des personnes privées. Selon les collaboratrices du FIZ Makasi, ces solutions ne sont cependant pas satisfaisantes, et elles plaident pour une offre spécialisée d'hébergement. En ce qui concerne le financement du séjour des personnes, les partenaires principaux sont les centres LAVI et les services sociaux cantonaux ou communaux. La police des étrangers est un autre partenaire majeur puisque c'est avec elle que doit être négocié l'octroi d'une autorisation de séjour (temps de réflexion, durée de l'enquête, voire permis humanitaire) ou au moins un arrangement (pas officialisé par un document).

Les autorités policières sont devenues récemment un des partenaires majeurs de FIZ Makasi. Lors d'une enquête importante, les autorités fédérales de poursuite pénale ont, sur recommandation du SCOTT, sollicité ses collaboratrices pour le soutien immédiat des victimes. De même, les polices municipale et cantonale de Zurich, ainsi que les polices cantonales lucernoise et bernoise se sont adressées au FIZ Makasi pour protéger les victimes qui avaient été découvertes au cours d'une enquête. Le schéma d'intervention zurichois prévoit que les instances policières préviennent les collaboratrices du FIZ Makasi lors de la préparation d'une rafle de police importante où elles soupçonnent la présence de victimes de traite d'êtres humains. De cette manière, le FIZ Makasi peut rencontrer ces personnes très rapidement et lancer la coordination de leur protection dès leur interpellation par la police. Il semble cependant que cette disposition n'ait été appliquée jusqu'ici qu'à titre occasionnel .

Le travail effectué par FIZ Makasi pour **la mise en réseau des différents acteurs** a favorisé la formalisation de plusieurs collaborations. La mise en place de tables rondes cantonales est un des buts du SCOTT : FIZ a initié celle qui existe à Zurich depuis 2001 et est membre de celles des cantons de Bâle-Ville, Berne (groupe de travail pour l'instant), Lucerne, Soleure et St-Gall[67]. Certaines de ces tables rondes ont entraîné la création de procédures d'intervention écrites.

FIZ Makasi est explicitement désigné comme partenaire des autorités dans la procédure établie dans le canton de Zurich (voir supra, chapitre 5.2).

[67] Des discussions préliminaires ont par ailleurs eu lieu récemment dans le canton de Fribourg avec certains acteurs concernés.

Un accord officiel a été signé entre FIZ Makasi et le Département de la justice et de la sécurité du canton de Lucerne en décembre 2005. Celui-ci prévoit, contre une rétribution annuelle de CHF 3'000.-, que FIZ Makasi mette ses compétences à disposition des acteurs de ce canton, notamment dans le cadre des tables rondes et dans le soutien des organisations et services concernés sur le plan opérationnel. Une procédure de fonctionnement n'existe pas encore, mais elle devrait être établie dans les mois à venir.

Dans le canton de Soleure, une récente décision du Conseil d'Etat (décembre 2005) prévoit la signature d'une convention de collaboration avec le FIZ. Celle-ci sera fondée sur une procédure d'intervention, elle-même déjà clairement établie dans la décision du Conseil d'Etat ainsi que dans un autre document intitulé « Coordination du mode d'intervention en cas de soupçon de traite des femmes » datant d'octobre 2005. Les partenaires principaux de cette procédure sont la police cantonale, la police des étrangers, le département responsable des prestations LAVI et des services sociaux (office des communes et de la sécurité sociale) et le FIZ. Au niveau financier, cette convention prévoit le paiement d'un forfait de CHF 6'000.- au FIZ, auquel incombe la responsabilité de l'encadrement et de l'hébergement des victimes de traite d'êtres humains qui leur seraient transmises par la police soleuroise. Il semble cependant que cette initiative, lancée par les autorités sociales du canton, ne trouvent pas l'écho espéré auprès de la police cantonale.

Appréciation du projet Makasi

FIZ Makasi est un projet de l'association FIZ. Pour un projet aux ambitions et au potentiel élevés, mais bénéficiant de ressources limitées, l'option de rester étroitement affilié à l'organisation « mère » semble judicieuse, puisque c'est la seule à offrir la flexibilité indispensable à ses activités. Etant donné que FIZ propose en outre un accès « bas seuil » à un éventail plus large de personnes, il fait souvent office de porte d'entrée vers FIZ Makasi, ce qui constitue un atout majeur.

FIZ Makasi est la seule institution spécialisée dans le soutien de femmes victimes de traite d'êtres humains, et ses responsables souhaitent la voir reconnue comme une organisation nationale. Dans l'appréciation d'un tel projet, il est nécessaire de distinguer entre ses différents niveaux d'activité et de s'interroger sur sa portée géographique.

FIZ Makasi est un partenaire privilégié des autorités fédérales, en particulier du SCOTT. Comme il est appelé à participer à la plupart des tables rondes, il fait figure d'acteur de référence en matière d'implémentation des schémas fédéraux. La reconnaissance de FIZ Makasi dans ses activités de sensibilisation et de mise en réseau des acteurs cantonaux est donc bien réelle au niveau fédéral ; elle s'étend également aux cantons en s'approchant de la Suisse romande, puisque Fribourg y a récemment fait appel. La légitimité et

les compétences de FIZ Makasi dans ce domaine ne sont que rarement remises en cause.

Le travail d'encadrement des victimes est considéré par FIZ Makasi comme étroitement lié à ses activités de mise en réseau et de sensibilisation. Le discours de ses collaboratrices est en effet clair : la mise à disposition de leurs compétences dans l'installation de dispositifs de protection cantonaux va de pair avec leur reconnaissance en tant qu'institution de référence pour le soutien des victimes. Cependant, la légitimité de FIZ Makasi comme unique institution nationale de soutien aux victimes de traite ne fait pas l'unanimité. L'exemple de Berne l'illustre : certains acteurs préfèrent effectivement une solution locale plutôt que de devoir recourir à un organisme zurichois. En Suisse romande aussi, la question de la distance géographique et de la langue se pose quand il s'agit de s'adresser à une organisation basée à Zurich. Au Tessin enfin, le réseau d'acteurs mis en place se sent apte à fonctionner sans un organisme tel que le FIZ. Pour les collaboratrices de FIZ Makasi, la solution idéale serait l'établissement d'une ou deux « filiales » dans d'autres régions de la Suisse, qui permettraient de surmonter les obstacles géographiques et linguistiques et les sensibilités culturelles.

La question du financement de FIZ Makasi pose quant à elle encore problème. Financé principalement par des dons privés, le projet ne bénéficie que de très faibles subsides étatiques (une petite somme versée par le canton de Lucerne en 2005) et n'a pu obtenir de reconnaissance LAVI. Depuis peu, certaines de ses prestations sont payées par les instances demandeuses (police fédérale, autorités lucernoises, soleuroises et st-galloises). Ce n'est pour l'instant pas suffisant pour assurer une stabilité financière à ce projet, obligé d'utiliser les ressources de FIZ pour satisfaire à la demande. Conséquence de cette surcharge de travail par rapport aux ressources disponibles : le manque de temps de réflexion stratégique pour les activités de FIZ Makasi, qui est reconnu dans les évaluations internes et par les collaboratrices du projet.

Notre analyse fait apparaître un organisme qui a su, par un travail (nécessaire) de sensibilisation à cette problématique, créer une forte demande, notamment de la part des autorités policières. Bien qu'effective, cette reconnaissance reste cependant informelle et n'est pas accompagnée d'une reconnaissance institutionnelle et financière. FIZ Makasi semble à l'heure actuelle être en quelque sorte dépassé par son succès. En même temps, ce projet cherche à s'imposer comme l'unique option possible de soutien aux victimes de traite d'êtres humains sur le territoire suisse.

Par conséquent et sans avoir la prétention d'émettre des recommandations, deux pistes de réflexion s'imposent à nous, qui sont étroitement liées l'une avec l'autre.

D'une part, il semble que la confiance accordée à FIZ Makasi par de nombreux acteurs et sa reconnaissance en tant qu'acteur indispensable devraient logiquement mener à une réflexion sur la nécessité de stabiliser financièrement cet organisme, que ce soit par un financement étatique de base ou par une rémunération de ses interventions spécifiques.

D'autre part, FIZ Makasi se trouve actuellement à un point où il lui est sans doute nécessaire de redéfinir et de recibler ses activités plutôt que de conserver un discours et une politique « expansionnistes », tels qu'on les observe aujourd'hui. En admettant que d'autres modèles d'intervention et d'encadrement que le sien soient possibles et que le fédéralisme helvétique et les mentalités cantonales constituent des obstacles considérables à sa reconnaissance nationale, une approche différente paraît possible. Une différenciation de ses activités est également envisageable : on pourrait par exemple imaginer que FIZ Makasi mette à disposition son expertise sur le plan national, mais que, pour des raisons pratiques, ses interventions directes de soutien aux victimes soient géographiquement limitées. Cela pourrait aussi impliquer de revoir le rôle potentiel de formation d'autres institutions, moyennant – bien entendu – un financement. Une orientation de sa recherche de fonds par secteurs d'activités (ou par « modules ») serait ici une option, d'autant plus que FIZ Makasi ne peut fonctionner uniquement à partir d'un financement étatique qui n'inclut que la prise en charge de victimes de traite d'êtres humains considérées comme telles par les autorités, c'est-à-dire celles qui collaborent à une enquête judiciaire.

Ces deux pistes s'imbriquent étroitement dans le sens que les deux processus devraient idéalement aller de pair, l'un et l'autre s'alimentant mutuellement. Un financement institutionnel faciliterait un repositionnement stratégique de FIZ Makasi, alors qu'une clarification et une réorientation des rôles et domaines d'activités, en donnant une dynamique différente au projet, permettraient peut-être l'obtention de nouveaux financements.

L'étude de cas menée dans le cadre de cette recherche montre que le rôle joué jusqu'ici par cet organisme est fondamental dans l'évolution de la prise de conscience et dans l'implémentation de mesures concrètes en Suisse. Ce rôle est cependant empreint d'idéologie et de revendications politiques qu'explique l'histoire du FIZ comme ONG militante. Dans une recherche de reconnaissance étatique, cet aspect constitue sans doute un obstacle majeur[68]. Les pistes de réflexion évoquées plus haut visent à faire se rejoindre deux

[68] Un acteur interrogé dans le cadre de notre recherche a d'ailleurs motivé ses réticences à collaborer avec le FIZ par la trop grande implication politique de cette ONG.

acteurs (FIZ Makasi et les autorités) qui ont finalement clairement besoin l'un de l'autre, en tentant de réduire le nombre d'obstacles qui les séparent.

Enfin, cette étude de cas souligne l'importance d'une offre spécialisée en matière de protection des victimes de traite d'êtres humains. Dans la conclusion, nous reviendrons plus en détail sur ces avantages (notamment en ce qui concerne la caractéristique de « spécialisation ») et l'ancrage institutionnel que pourrait idéalement avoir un service de ce type, quel qu'il soit (voir chapitre 6.2.1).

5.4 Acteurs de la protection des victimes et défis majeurs

En décrivant différents contextes, les chapitres qui précèdent ont montré que l'implication d'un certain nombre d'acteurs était nécessaire à la création d'un système de protection adapté pour les victimes de traite d'êtres humains. Il s'agit maintenant de reprendre de manière systématique les défis principaux qui doivent être relevés dans un tel processus au travers d'une analyse thématique sous l'angle des acteurs impliqués et des enjeux à relever.

5.4.1 L'encadrement social des victimes : offre spécialisée ou services généralistes ?

L'analyse du paysage suisse en matière d'offre de soutien et de conseil pour les victimes de traite d'êtres humains révèle qu'aux côtés de la seule organisation spécialisée en la matière, une série d'autres organismes jouent ou peuvent jouer un rôle majeur.

Une première constatation s'impose : la plupart des personnes que nous avons rencontrées, travaillant pour différents types de services, ont rarement eu à faire à des personnes victimes de traite d'êtres humains dans le cadre de leurs activités. Par ailleurs, les définitions et les délimitations qu'elles donnent à ce phénomène sont très diverses. Comme cette problématique spécifique n'a pas suscité de réflexion approfondie, il semble normal qu'elle ne fasse pas l'objet d'une conceptualisation claire, ni de procédures d'interventions très définies parmi ces acteurs. Deux questions principales se posent par rapport aux différents types de services dits généralistes. La première concerne les compétences de leurs collaborateurs à pouvoir prendre en charge des victimes de traite d'êtres humains. La seconde porte sur la facilité d'accès de ces services aux personnes en situation de traite.

Les victimes de traite d'êtres humains sont le plus souvent des femmes, en grande majorité migrantes et qui travaillent pour la plupart dans l'industrie du sexe (caractéristiques qui ne sont pas forcément cumulées). Nous avons identifié trois types de services pouvant potentiellement leur offrir un soutien

et un suivi : les centres LAVI, les associations actives dans la défense des prostituées et les services à bas seuil accessibles aux migrants, particulièrement aux migrants sans statut de séjour. Chacune de ces offres est présentée avec ses avantages et ses désavantages, avant qu'un chapitre de synthèse ne les mette en perspective.

Les centres de consultation LAVI

Ce type de services regroupe différentes sortes d'organismes dont les prestations sont toutes reconnues par la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction (LAVI)[69]. Entrée en vigueur en 1993, cette loi délègue son application aux cantons, qui décident du nombre et du type de centres de consultations reconnus, ainsi que de leur organisation. Tant des associations privées que des services publics peuvent être reconnus comme centres de consultation LAVI. Alors que certains sont généralistes et s'adressent de manière très large à toute personne victime d'une infraction, d'autres sont spécialisés. Cette spécialisation peut concerner une problématique particulière (violence, violence conjugale, accidents de la route, etc.), un public cible (femmes, hommes, mineurs, etc.) ou les prestations qui sont proposées (conseil personnel ou par téléphone, assistance, hébergement, etc.).

Les prestations offertes par les centres de consultation comprennent la consultation elle-même, l'octroi d'une aide immédiate (logement d'urgence, dépannage financier, soutien juridique, soutien psychologique, etc.) et la prise en charge d'autres frais découlant directement des conséquences de l'infraction. Les prestations accordées se basent sur l'évaluation des centres de consultation ; ceux-ci sont par ailleurs liés par le secret professionnel et ne donnent aucune information à d'autres personnes ou autorités, à moins d'un consentement explicite de la personne. Cela signifie donc que le dossier d'une personne en situation de séjour irrégulière ne sera pas transmis aux autorités policières.

Il n'existe en Suisse aucun centre LAVI spécialisé pour les victimes de traite d'êtres humains. Cependant, cette catégorie de victimes entre explicitement dans les compétences de l'offre LAVI, parallèlement aux victimes d'autres types d'infractions pénales[70]. Seul un petit nombre d'entretiens a pu être réalisé avec des collaborateurs de ces services dans le cadre de notre étude. Aussi notre appréciation de leur rôle dans le soutien aux victimes de traite ne doit-elle pas être considérée comme exhaustive. Il ressort pourtant de ces

[69] Pour une introduction aux fondements législatifs et à la pertinence de cette loi pour l'encadrement des victimes de traite, voir chapitre 3.1.2.

[70] Ibid.

entretiens que le nombre de situations définies comme traite d'êtres humains, pour lesquelles une intervention a eu lieu, est limité. Les estimations se situent entre un et cinq cas par année, mais sont un peu plus élevées dans les services zurichois (dix à quinze cas). Les collaboratrices et collaborateurs rencontrés évoquent de plus le problème de la définition précise de ce phénomène, car ils sont le plus souvent confrontés à des situations s'apparentant à de la traite et ne disposent pas toujours d'une formation/information suffisante sur la manière de détecter et de gérer de telles situations. Certains de nos interlocuteurs se sont ainsi dits être démunis par rapport à de tels cas. Cependant, plusieurs d'entre eux montrent un intérêt particulier envers ce thème qu'ils sentent mériter une attention plus grande que celle qui lui est accordée jusqu'ici. Ces personnes cherchent alors à s'informer et à transmettre ce qu'elles ont appris à leurs collègues. Cela s'est fait, par exemple, en invitant une collaboratrice de FIZ Makasi à présenter la thématique et les activités de cette ONG ou en participant à la conférence nationale organisée par le SCOTT à ce sujet en 2005. Certains services LAVI, particulièrement en Suisse alémanique, se réfèrent par ailleurs à FIZ Makasi pour des situations qu'ils ne se sentent pas aptes à suivre eux-mêmes.

Dans deux cantons toutefois, des services LAVI jouent déjà (ou sont en passe de jouer) un rôle central dans l'encadrement des victimes de traite. Au Tessin, le coordinateur des services LAVI du canton coordonne aussi le réseau mis en place pour la protection sanitaire et sociale des personnes se prostituant (voir chapitre 5.2) et est un interlocuteur privilégié des autorités policières, avec lesquelles est organisée la protection de certaines victimes de traite. Dans le canton de Berne, la décision a été prise récemment d'octroyer à moyen terme la responsabilité du « *case management* » et de l'encadrement de ces personnes à un centre de consultation LAVI (voir étude de cas au chapitre 5.3.1).

L'accès aux prestations de la LAVI est limité aux personnes reconnues comme victimes au sens de la LAVI, c'est-à-dire dont l'intégrité corporelle, psychique ou sexuelle a été atteinte par une infraction au sens du code pénal suisse[71]. Il est nécessaire que ces personnes aient un lien avec la Suisse au moment du délit et de la demande de prestation, autrement dit que le délit ait été commis en Suisse, que le lieu de résidence soit en Suisse ou que la victime soit de nationalité suisse. Nos interlocuteurs ne sont pas unanimes sur la question de savoir si toute personne victime de traite d'êtres humains est

[71] Voir à ce sujet l'art.2, al.1 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction du 4 octobre 1991, ainsi que les recommandations émises pour son application par la conférence suisse des offices de liaison LAVI.

une victime au sens de la LAVI, mais il est probable que la majorité l'est. L'interprétation de la définition de victime reste relativement ouverte, du moins en ce qui concerne les consultations et l'aide d'urgence : par exemple, il n'est pas impératif qu'une plainte pénale soit déposée par la victime du moment que celle-ci rend sa situation « crédible »[72].

Les centres de consultation LAVI sont ainsi officiellement compétents pour l'encadrement de la plupart des victimes de traite. L'expérience accumulée (dans d'autres domaines proches) et les réseaux constitués dans le cadre de leurs activités en font un acteur central de la prise en charge des victimes de traite d'êtres humains, au même titre que la légitimité, la stabilité et les compétences (notamment sur le plan des prestations financières) que leur confère la loi .

Deux questions se posent cependant : la première concerne l'accès effectif (et non théorique) des victimes à ces services et la seconde, les compétences des collaborateurs à gérer ces situations spécifiques.

Certains centres de consultation LAVI ne sont pas des services à bas seuil[73]. Comme les personnes victimes de traite d'êtres humains vivent le plus souvent dans des conditions marginales et précaires, on peut supposer que leurs connaissances du tissu institutionnel sont limitées et que l'accès à ce type de prestations en est par conséquent rendu difficile. De plus, en tant que services étatiques, ces centres sont dans certains cas évités par les migrants en situation irrégulière, qui n'ont qu'une confiance limitée envers les services perçus comme proches des autorités. L'obligation de secret qu'ont les centres de consultation vis-à-vis des autorités, bien que réelle, n'est souvent pas suffisamment connue pour dissiper les craintes des utilisatrices ou utilisateurs potentiels.

Les services LAVI sont cependant insérés dans un réseau très large ; de nombreux acteurs peuvent ainsi jouer un rôle de relais entre les victimes et eux. On pense, par exemple, aux services médicaux, aux professionnels de l'action sociale de proximité, et même – comme nous l'avons entendu dans certains cas – à des personnes privées abordées par une personne en difficulté. Des victimes aux profils très différenciés peuvent ainsi être

[72] Ibid.

[73] Nous n'avons pas mené suffisamment d'entretiens pour avoir une vision globale des centres LAVI suisses, mais nous avons observé que, malgré la volonté d'offrir un service à bas seuil affichée lors de l'entrée en vigueur de la loi, tous les centres de consultation n'ont pas ce caractère dans la pratique. Pourtant, en confiant notamment cette responsabilité à des associations privées, certains cantons ont cherché à rendre les centres de consultation plus accessibles aux victimes de délits.

orientées vers un centre LAVI. Ces collaborations avec différents organismes actifs sur le terrain, et plus particulièrement ceux en contact potentiel avec des victimes de traite, pourraient d'ailleurs être promues : cela favoriserait l'accès des victimes à des services compétents en encadrement social et à des prestations auxquelles elles ont droit.

En ce qui concerne les compétences spécialisées requises pour le soutien des victimes de traite d'êtres humains, il est clair qu'une grande partie des collaborateurs et collaboratrices des centres de consultation LAVI ne les possèdent pas (assez) du fait qu'ils ne sont confrontés qu'épisodiquement à de telles situations. Etant donné que la problématique de la protection de ce type de victimes a commencé récemment à prendre de l'ampleur, on peut cependant envisager qu'une formation spécifique du personnel, ou de certains membres du personnel, leur permette de proposer des prestations adéquates aux victimes de traite.

Certains centres de consultation pourraient également se spécialiser dans cette thématique et offrir des services spécifiquement destinés aux femmes et aux hommes victimes de traite. Il faudrait pour cela que soit réglée la question de la compensation intercantonale des charges. En effet, un point de tension réside actuellement dans la LAVI : elle prévoit, d'une part, la liberté du choix du centre de consultation par la victime et, d'autre part, une marge de manœuvre pour les centres surchargés qui ont la possibilité de transmettre à un centre du canton de résidence les victimes s'adressant à eux, mais résidant dans un canton différent (Egger 2004). Il faudrait ainsi qu'un centre spécialisé pour les victimes de traite ne puisse pas refuser une personne en la dirigeant vers un autre centre de consultation (non spécialisé) ; il s'agirait par contre de pouvoir obtenir une participation financière du canton de résidence de la victime.

En résumé, les centres de consultation LAVI peuvent représenter un partenaire central dans la prise en charge sociale des victimes de traite, même si tous les éléments ne sont pas encore réunis pour que l'encadrement se fasse dans des conditions optimales. Différents types d'adaptations à cette problématique – somme toute relativement nouvelle en Suisse – peuvent être envisagés : formation spécifique du personnel des centres de consultation, mise en réseau avec les partenaires adéquats, spécialisation de services ou d'associations déjà existants ou création d'offres spécifiques pour victimes de traite.

Les associations actives dans le milieu de la prostitution

Il existe dans de nombreux cantons des associations de défense des intérêts des personnes travaillant dans l'industrie du sexe. En contact direct avec une population particulièrement vulnérable à la traite, ces associations occupent une place particulière dans le débat sur la protection des victimes de traite.

Le grand intérêt de ce type d'associations réside justement dans le travail de proximité qu'elles font, notamment en se rendant sur les différents lieux où s'exerce la prostitution. Ce caractère « bas seuil » permet un accès facilité à des personnes potentiellement en demande de conseils et de soutien, accès dont peu d'autres personnes ou institutions bénéficient (si ce n'est la police, dont la mission est très différente). Pourtant, les collaboratrices de ces associations que nous avons rencontrées disent n'avoir été que rarement confrontées à des situations de traite d'êtres humains.

Leur présence sur le terrain positionne ces ONG comme un acteur central dans la protection des victimes de traite. C'est toutefois aussi cet élément qui rend difficile une implication plus importante de leur part dans un processus plus complet de protection. En effet, les lieux de prostitution, et donc les travailleuses du sexe ne sont accessibles aux collaboratrices de ces associations qu'en accord avec les patrons des lieux. Des rapports cordiaux sont une condition de l'action de terrain menée par ces associations qui ne peuvent envisager de s'impliquer trop dans des procédures pénales à l'encontre de ces mêmes patrons. Comme le dit une collaboratrice de Xenia à propos d'une éventuelle spécialisation de cette association en matière de prise en charge des victimes de traite d'êtres humains pour le canton de Berne :

> Je ne le voudrais pas. Nous devrions nous restructurer totalement. On ne peut pas faire du travail de proximité et le lendemain déposer une plainte ou soutenir une femme qui le fait. C'est trop dangereux, ce sont deux rôles différents. Si je dois cacher une femme et que le lendemain je dois travailler avec son patron, ça ne va pas.

Par ailleurs, la collaboration relativement étroite avec la police que nécessiterait le soutien « global » des femmes victimes de traite nuirait à la crédibilité des associations vis-à-vis des travailleuses du sexe elles-mêmes. Cet argument empreint de pragmatisme semble partagé par les représentantes d'associations de ce type que nous avons rencontrées, aucune n'ayant manifesté la volonté de jouer un rôle plus actif dans ce domaine.

Les associations travaillant dans le milieu de la prostitution jouent un rôle très complémentaire à celui des services LAVI dans le paysage de la protection des victimes de traite des personnes. Leur action leur permet en effet un accès direct aux personnes potentiellement concernées et donc un éventuel travail de détection des victimes, ou du moins d'information à propos de leurs droits. Les entretiens réalisés laissent cependant penser que cette thématique n'est guère prioritaire dans les préoccupations de ces associations, davantage axées sur la prévention sanitaire et la lutte contre d'autres types d'abus, plus fréquents. Leurs possibilités d'action en matière d'accompagnement et de soutien des victimes de traite d'êtres humains sont limitées, et elles ont donc plutôt une fonction de relais vers d'autres acteurs.

Les associations et services destinés aux populations migrantes

Bien que nous n'ayons pas eu l'occasion d'avoir plusieurs entretiens avec des représentants de services de ce type, ils apparaissent comme un acteur important dans le débat sur la protection des victimes de traite d'êtres humains. Hormis le FIZ, qui est justement un service destiné aux femmes migrantes et qui a depuis longtemps accordé à la traite d'êtres humains une attention particulière, nous n'avons pas entendu parler de service ou d'association qui aurait fait de ce thème une priorité d'intervention.

Différents types de services peuvent être considérés, notamment ceux qui offrent un soutien juridique et social aux migrants et ceux qui proposent des prestations sanitaires et médicales aux populations précaires. Ces lieux de conseils et de soutien ont l'avantage – tout comme les associations travaillant dans le milieu de la prostitution – d'un accès « bas seuil » pour des populations marginalisées, en particulier pour les personnes sans statut de séjour légal. Généralistes dans le sens que leurs prestations couvrent un très large éventail de thématiques et de situations, les collaboratrices et collaborateurs de ces services pourraient néanmoins exercer un rôle de relais important pour les victimes de traite. S'il n'est pas exclu que certains se forment et se spécialisent pour être à même d'offrir le soutien particulier que nécessitent les victimes de traite, d'autres pourraient – grâce à un travail de sensibilisation – avoir leur attention attirée sur cette problématique dans leur travail quotidien et orienter ensuite les personnes potentiellement concernées vers les services adéquats.

Une raison supplémentaire de tenir compte de ce type de services comme particulièrement pertinents tient à l'élargissement de la définition de la traite d'êtres humains et par conséquent des populations potentiellement concernées. Dans une perspective où ne seront plus uniquement touchées les femmes travaillant dans l'industrie du sexe, mais également d'autres catégories de personnes, pour la plupart migrantes et clandestines, il semble nécessaire d'étendre aussi les services sensibilisés et/ou formés à la thématique de la traite des personnes.

Une des limites de cette approche, qui doit être considérée comme une piste de réflexion, réside dans le fait que les victimes de traite n'ont, dans de nombreux cas, qu'un accès difficile à tout service de conseil ou de soutien, même de caractère « bas seuil ». L'expérience de FIZ montre cependant que certaines de ces victimes y parviennent malgré tout. Ce thème est développé dans le chapitre 5.5.4.

Autres acteurs du réseau d'encadrement social

Les **maisons pour femmes** sont dans certains cas reconnues au sens de la LAVI et peuvent ainsi jouer un rôle similaire aux centres LAVI pour les victimes de traite. Elles constituent, en outre, un partenaire intéressant, car

elles peuvent offrir un hébergement aux femmes qui en auraient besoin. Pourtant, nos entretiens ont clairement révélé que cette solution n'était envisagée qu'en raison d'une absence d'alternative pour la plupart des acteurs. Deux problèmes majeurs se posent. D'une part, ces maisons sont destinées avant tout aux femmes victimes de violence conjugale et parfois à leurs enfants ; la présence de femmes venant du milieu de la prostitution présente un potentiel élevé de conflit. D'autre part, cette forme d'hébergement collectif, où un certain nombre de règles sociales doivent être observées, ne répond souvent pas aux besoins des femmes victimes de traite d'êtres humains, selon plusieurs interlocutrices. Enfin, il ne s'agit que d'une solution d'urgence puisque l'accueil ne peut se prolonger au-delà de trois mois.

L'hébergement des victimes de traite d'êtres humains reste problématique en Suisse. Selon les collaboratrices de FIZ Makasi, un centre spécialisé d'hébergement est nécessaire, ce à quoi d'autres répondent par la crainte d'une « ghettoïsation » de ces femmes venant majoritairement de l'industrie du sexe. Pour l'instant, les solutions les moins mauvaises à défaut d'être idéales consistent généralement en un placement temporaire dans un hôtel ou une pension. A plus long terme et en fonction du financement disponible, des alternatives sont trouvées, qui vont de l'hébergement par un privé à la location d'un logement par la personne elle-même. Le rapporteur hollandais sur la traite des personnes suggère quant à lui une combinaison entre des possibilités de réception « par catégorie » et générale, selon les caractéristiques et les besoins de chaque personne (Kornivus et al. 2005: 70-71).

A un autre niveau, les différents **services sociaux** ont aussi un rôle à jouer. Il n'est pas exclu qu'ils soient confrontés à une personne victime de traite d'êtres humains, comme cela nous a par exemple été rapporté par une collaboratrice d'une association travaillant dans le milieu de la prostitution. Le fait que les victimes soient majoritairement des personnes sans statut légal limite cependant grandement leur accès à de tels services. Dans une phase ultérieure du processus de protection des personnes, les services sociaux communaux ou cantonaux pourraient être mis à contribution essentiellement dans le règlement de questions financières.

Avec l'élargissement de la définition de la traite des personnes aux travailleurs dans d'autres domaines que l'industrie du sexe, **les syndicats** pourraient être appelés à prendre une place majeure dans la détection et dans la protection des victimes. A Genève, par exemple, un syndicat spécialisé dans la défense des travailleurs sans-papiers cherche depuis plusieurs années à dénoncer les abus dont sont victimes le personnel domestique des fonctionnaires internationaux et représentants diplomatiques, un certain nombre de cas s'apparentant clairement à de la traite d'êtres humains. Les

Eglises pourraient dans certains cas également intervenir en premier accueil pour les personnes en situation difficile, jouer par conséquent un rôle dans la détection de victimes potentielles de traite et assumer une fonction de relais vers d'autres acteurs de prise en charge.

Enfin, et dans un registre quelque peu différent, plusieurs interlocutrices ont fait mention, pour ce qui est de l'exploitation sexuelle, de l'intérêt que peut représenter une implication plus grande **des clients des prostituées** dans la détection de victimes de traite d'êtres humains (voir aussi Brunovskis et Tyldum 2004). Plusieurs cas nous ont été rapportés où un client avait contacté un organisme d'aide, voire la police, car il nourrissait des doutes sur la situation que vivait une travailleuse du sexe. En se fondant sur l'argument que le client bénéficie d'un accès privilégié aux potentielles victimes de traite d'êtres humains et d'autres abus, la tendance à l'inclure dans les stratégies de terrain semble de plus en plus actuelle, notamment au sein d'un réseau comme ProCoRe. La création d'une hotline et/ou d'un service accessible par courrier électronique (anonyme), par exemple mis en place par la police, sont des mesures préconisées par différents interlocuteurs et qui mériteraient une attention particulière.

Des acteurs aux compétences complémentaires

Le tableau suivant (Tableau 9) présente une synthèse des acteurs centraux de la détection et de la prise en charge des victimes de traite d'êtres humains en Suisse et résume les éléments distinctifs de chaque type de services.

Tableau 9 : Vue synthétique des caractéristiques des offres en matière de protection des victimes de traite d'êtres humains (situation actuelle)

	Service spécialisé (FIZ Makasi)	Centre LAVI généraliste	Centre LAVI femmes	Association prostitution	Service migrants
ACCESSIBILITE/PUBLIC CIBLE					
Bas seuil	X*			X	X
Offre généraliste (public cible peu ou pas limité)		X			X
COMPETENCES					
Compétences spécialisées en matière de traite	X				
Insertion dans un réseau déjà établi (partenariats adéquats pour situations de traite)	X	X	X		
FONCTIONS					
Fonction de détection des victimes /relais	X*			X	X
Fonction d'encadrement (soutien social, juridique, etc.)	X	X	X		(X)
Fonction de soutien financier		X	X		

* Ces aspects ne concernent pas directement FIZ Makasi, mais l'organisation FIZ dont Makasi fait partie. Les (x) signifient une implication possible, mais secondaire.

Ce tour d'horizon des acteurs de la prise en charge et de l'encadrement des victimes illustre qu'il est nécessaire de distinguer plusieurs phases du processus de protection des victimes et que différents acteurs jouent un rôle dans chacune de ces phases. Alors que les services et acteurs caractérisés par un « bas seuil » sont fondamentaux dans la détection des victimes et dans le relais de ces dernières vers différents partenaires, d'autres ont des compétences essentielles pour ce qui est du soutien et de l'encadrement des victimes, notamment parce qu'ils bénéficient de réseaux étendus déjà établis et adéquats pour les situations de traite. Enfin, certaines institutions, de par leur reconnaissance étatique, peuvent assumer une responsabilité financière par rapport à la situation des victimes. Comme le met en évidence le tableau synthétique, si certains types de services cumulent plusieurs fonctions, aucun ne peut actuellement les assumer toutes. La nécessité de créer des réseaux de collaboration entre différents partenaires paraît ainsi renforcée.

5.4.2 Les autorités policières et judiciaires : la nécessité de l’information et de la formation

Tout en étant un délit poursuivi d’office, la traite d’êtres humains est aussi généralement considérée comme un « délit de contrôle » (« *Kontrolldelikt* »), c’est-à-dire un délit majoritairement détecté par le biais de contrôles de police et beaucoup plus rarement dénoncé spontanément par ses victimes ou d’éventuels témoins. Selon tous nos interlocuteurs, les craintes des victimes de dénoncer les personnes responsables de leur situation sont très grandes : crainte de représailles de la part des auteurs sur elles-mêmes ou sur leurs familles, crainte de voir leur situation de séjour irrégulière mise à jour et d’être immédiatement refoulées dans leur pays d’origine, etc.

La police a par conséquent un rôle central à jouer dans la détection des victimes. Bien que cela ne soit pas sa fonction première, il est possible de dire qu’elle a également une certaine responsabilité dans le fait de pouvoir leur garantir une protection efficace dès leur interpellation. En règle générale et hormis les cas liés à la criminalité organisée qui sont du ressort de la police fédérale, ce sont les brigades des mœurs des polices cantonales ou municipales qui sont compétentes pour les investigations dans le domaine de la traite d’êtres humains. En tant qu’acteurs principaux intervenant directement dans le milieu de la prostitution, les inspecteurs de ce type de brigade semblent en effet les plus à même d’identifier les délits potentiels de traite d’êtres humains et leurs victimes.

Une étude allemande (parmi d’autres) relève la portée de compétences spécialisées au sein des unités de police et, idéalement, la nécessité de cellules spécifiques d’investigation de traite d’êtres humains (Herz 2005). Bien qu’il soit difficile d’imaginer de telles cellules dans tous les cantons, il apparaît qu’une spécialisation de certains agents de police en matière de traite d’êtres humains est incontournable, principalement au travers d’un travail de sensibilisation et de formation. L’exemple du Tessin pourrait confirmer l’hypothèse selon laquelle plus une police accorde de l’importance à ce délit et se spécialise pour y faire face, plus le nombre de condamnations est élevé. Dans ce canton, une cellule de quatre personnes s’occupe en effet uniquement de criminalité dans le milieu de la prostitution et axe notamment ses activités sur la lutte contre la traite d’êtres humains. C’est aussi le canton qui enregistre à ce jour le plus grand nombre de condamnations.

Nos entretiens confirment qu’une lutte efficace contre la traite d’êtres humains tenant compte de la nécessité de protéger les victimes passe par l’information, la sensibilisation et la formation des collaborateurs et collaboratrices de la police. Les deux premiers éléments (information et sensibilisation) visent à faire connaître le délit de traite d’êtres humains. Certains entretiens ont en effet révélé que la définition de ce délit était loin

d’être claire (par exemple confusion avec le trafic de migrants). Mais il s’agit également de souligner l’importance que revêt la collaboration des victimes pour l’enquête et la procédure pénale, ce qui ne semble pas encore être perçu partout. La formation, quant à elle, devrait permettre aux agents d’identifier les victimes potentielles de traite d’êtres humains de manière optimale, de maîtriser des techniques d’entretien particulières avec ces personnes et, si nécessaire, d’organiser (en collaboration avec certains partenaires) de manière rapide et efficace une protection.

Le pouvoir qui est entre les mains des représentants des autorités judiciaires est aussi capital, et le degré de sensibilisation de la personne en charge d’un dossier a un effet non négligeable sur l’intensité de la protection mise en place ultérieurement. Nos entretiens révèlent en effet que les pratiques varient beaucoup, ce qui mène clairement à des situations où certaines victimes sont pénalisées par rapport à d’autres. Dans un canton, par exemple, il s’avère qu’une juge d’instruction, plus sensibilisée à cette thématique que d’autres, demande assez facilement un permis provisoire pour une personne victime d’une infraction auprès des autorités compétentes. Comme le dit une de nos interlocutrices, il suffit que cette personne soit en vacances et que le dossier soit traité par un collègue pour que la victime ne bénéficie pas d’une telle mesure. Il n’est pas impératif que tous les représentants de l’autorité judiciaire soient formés à cette problématique : le canton de Zurich a ainsi opté pour une formule dans laquelle certains magistrats se sont spécialisés dans ce type d’affaires. Niesner constate, elle aussi, la nécessité de la spécialisation de certains procureurs publics en matière de traite d’êtres humains et fait part des demandes régulières des intervenants de la police d’avoir comme interlocuteurs des personnes spécialisées (2001: 216).

Les instances tant policières que judiciaires restent des milieux empreints d’un certain paternalisme et où les femmes sont encore en minorité. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, cet état de fait a une influence sur la manière dont est appréhendé le thème de la traite d’êtres humains. Nombreux sont par exemple les clichés et les images dévalorisantes et moralistes associées aux travailleuses du sexe ; celles-ci sont de plus souvent considérées comme peu crédibles. Dans ce contexte, le travail de sensibilisation n’en est que plus nécessaire.

5.4.3 Police des étrangers : l’épineuse question des autorisations de séjour

La police des étrangers est un partenaire indispensable dans la protection des victimes de traite d’êtres humains puisqu’elles séjournent en Suisse et/ou y exercent la prostitution dans la plupart des cas de façon illégale. Les personnes interviewées s’accordent à dire que la protection des victimes de traite d’êtres humains passe d’abord par la garantie qu’elles ne soient pas

immédiatement expulsées du territoire suisse. C'est dans l'intérêt aussi bien de la personne victime que dans celui des autorités policières et judiciaires, qui commencent à prendre conscience de l'utilité de la collaboration et donc de la présence des victimes dans les enquêtes et procédures relatives à la traite d'êtres humains.

Comme la base légale existante pour l'octroi d'autorisations de séjour aux victimes de traite d'êtres humains (temps de réflexion de 30 jours, autorisation de séjour pour la durée de l'enquête et permis humanitaire) n'est pas contraignante, chaque police cantonale des étrangers est libre de l'appliquer selon ses propres priorités et interprétations. Nos entretiens et études de cas ont révélé de très grandes disparités à cet égard. Dans certains cantons, la circulaire de l'IMES n'est tout simplement pas connue : plusieurs acteurs se plaignent par exemple de ne pas pouvoir fonder leurs demandes d'autorisations de séjour sur un instrument juridique. Dans d'autres, elle est peu appliquée. Enfin, dans certains cantons où un réseau de collaboration a pu être établi incluant la police des étrangers comme partenaire, l'utilisation de cette directive commence à être effective. L'exemple du canton de Berne est illustratif : la police des étrangers de la ville de Berne est depuis quelques années l'un de pivots du groupe de travail cantonal sur la traite des êtres humains. Or, comme le montrent les statistiques, elle est aussi la plus « généreuse » dans l'octroi des différents types d'autorisation selon la circulaire de l'IMES en 2005.

Cependant, la protection légale des victimes de traite d'êtres humains passe également par d'autres canaux, plus informels, que l'application de cette directive fédérale par les autorités cantonales. Dans certains cantons, notamment romands, des arrangements sont demandés par les autorités policières ou judiciaires à la police des étrangers, qui, selon une expression régulièrement entendue, « met un dossier sous la pile » le temps d'une procédure. Ailleurs, l'arrangement ne transite même pas par ce service, mais est pris entre les services de police, les représentants de la justice et la victime. Concrètement, il s'agit d'éviter que la personne ne soit arrêtée dans le cadre d'un contrôle d'identité en se portant garant de sa situation en cas d'interpellation. Il suffit alors à la personne de donner le nom de l'officier de police responsable de l'enquête ou de son avocat pour qu'il soit possible de vérifier la situation dans laquelle elle se trouve et qu'elle ne soit ainsi pas inquiétée[74]. Bien entendu, ce type d'accord reste hautement informel, n'est pas accompagné de l'octroi d'une autorisation écrite (permis ou attestation) et laisse, par conséquent, son bénéficiaire dans une situation très précaire.

[74] Dans certains cas, ce type de procédé fonctionne également au niveau intercantonal.

La problématique des autorisations de séjour octroyées par les autorités d'un pays aux victimes de traite est l'un des défis majeurs auxquels se heurtent tous les Etats. Il s'agit en effet de trouver le moyen de concilier les exigences de l'enquête (nécessité de la présence de la victime) et celles de la protection des frontières (renvoi des personnes en situation irrégulière). Dans ce débat, il faut convenir que l'enjeu lié aux droits de la victime reste le plus souvent secondaire. Les autorisations de séjour pour la durée de l'enquête sont accordées aux victimes à condition qu'elles coopèrent avec les autorités, indépendamment d'une évaluation de leur situation sociale. L'octroi d'un permis humanitaire (séjour à long terme) est lui-même subordonné à cette condition. Dans certains cas, même la tolérance de séjour à titre de « temps de réflexion » est vraisemblablement soumise à la condition que la victime ait montré une volonté de coopération. Pourtant, la circulaire de l'IMES prévoit que le « délai de réflexion » doit être accordé dans tous les cas où il existe un soupçon de traite et où la victime souhaite pouvoir bénéficier de cette période pour prendre une décision capitale.

Le modèle adopté par la Suisse (circulaire de l'IMES en trois « étapes ») correspond plus ou moins à celui de la plupart des Etats européens. L'Italie est régulièrement citée comme modèle dans la protection des victimes, notamment parce que c'est le seul pays à accorder des permis de séjour en fonction d'une évaluation de la situation des personnes, et non uniquement en fonction de leur collaboration avec les autorités judiciaires.

Les réticences des Etats à délivrer des autorisations de séjour (provisoires ou à long terme) aux victimes de traite s'expliquent par la crainte d'une abondance de demandes de « fausses » victimes de traite, trouvant là un moyen illégal d'obtenir un statut de séjour. Cette crainte des abus existe aussi en Suisse, comme le montre l'aspect non contraignant des directives à ce sujet et les statistiques relativement basses sur les autorisations octroyées à ce jour. Cet argument ne trouve cependant pas d'écho dans les études faites en Italie. Elles révèlent que si le système instauré a entraîné une augmentation du nombre d'arrestations et de condamnations d'auteurs de traite, elle n'a pas mené à des abus quant aux demandes d'autorisations de séjour de la part des victimes (voir par exemple Orfano 2005 ; Virgilio 2002). De plus, selon différents experts interrogés, l'« invention » d'une situation de traite n'est pas chose aisée, et il serait extrêmement difficile de se faire passer pour une victime de ce délit de manière crédible aux yeux tant de la police que des organismes de soutien aux victimes. En outre, l'hypothèse que toutes les victimes de traite souhaitent rester en Suisse et qu'il faut pour cette raison ne pas se montrer trop généreux en la matière ne se confirme pas dans la pratique. Si certaines personnes ont en effet des motifs de ne pas vouloir ou de ne pas pouvoir rentrer dans leur pays, elles sont nombreuses à souhaiter y retourner, parce que leurs enfants ou d'autres membres de leur famille les y

attendent, que leur projet migratoire n'était pas un projet à long terme ou simplement parce qu'elles n'ont pas eu l'occasion de construire un réseau social en Suisse qui pourrait les motiver à rester.

5.4.4 Le financement du séjour des victimes

Le financement du séjour concerne surtout les personnes ayant obtenu une « reconnaissance » de leur statut de victime de traite d'êtres humains, car cette reconnaissance engage la responsabilité de l'Etat à leur égard. Lorsque la police ou la justice juge nécessaire la présence d'une victime et fait des démarches pour que son séjour soit formalisé sur le plan légal, se pose automatiquement la question du financement – ce d'autant plus que la personne concernée n'a dans la plupart des cas plus de source de revenus puisqu'elle ne peut plus exercer l'activité pour laquelle elle est venue en Suisse[75]. En d'autres termes, l'octroi d'une autorisation de séjour, même provisoire, implique de la part des autorités une responsabilité financière vis-à-vis de cette personne. Ce lien direct explique probablement pour quelles raisons, dans certains cantons, la police des étrangers n'entre que difficilement en matière sur la formalisation de la « tolérance » du séjour d'une personne, tout en fermant les yeux sur sa présence.

Dans la plupart des cas, la victime est dans un premier temps orientée vers un service autorisé à accorder des prestations LAVI. Elles comprennent une aide immédiate d'urgence permettant à la personne de se loger, de se nourrir, de se vêtir et d'acheter des produits de première nécessité. Selon nos interlocuteurs, peuvent aussi bénéficier de cette aide d'urgence des personnes sans statut légal de séjour et n'ayant pas encore décidé si elles souhaitaient porter plainte contre l'auteur du délit. La protection des données est garantie, les dossiers n'étant pas transmis à la police des étrangers.

Dès que l'on dépasse le stade de l'aide immédiate (qui dure généralement quatorze jours, mais peut aller au-delà selon les situations et les cantons) et pour autant que la question du séjour ait été réglée formellement, les systèmes d'aide sociale prennent généralement le relais du financement concernant le logement, les frais courants de subsistance et tous les autres frais de base comme les traitements médicaux et le suivi psychologique. Les normes sociales à appliquer à ces personnes dont le statut de séjour est ambivalent ne sont pas réglées au niveau fédéral. Certains cantons se réfèrent dans ces situations aux barèmes de l'aide sociale, c'est-à-dire celles en

[75] La circulaire de l'IMES prévoit en effet que les autorisations de séjour ne soient délivrées aux victimes de traite qu'à la condition que celles-ci rompent tout contact avec les auteurs présumés du délit.

vigueur pour les personnes suisses ou ayant un permis de séjour ou d'établissement. D'autres cantons, confrontés de manière régulière à l'octroi de prestations sociales financières pour des personnes sans statut légal, ont opté pour un alignement des normes sur celles qui sont appliquées aux requérants d'asile et aux personnes admises provisoirement : tel est par exemple le cas des cantons de Zurich et Genève (Achermann et Efionayi-Mäder 2003: 58 et 74)[76].

Les normes à appliquer peuvent donc se régler de différentes manières et s'appuyer sur le cadre légal existant en matière de prestations sociales pour personnes clandestines en général ou, quand celui-ci fait défaut et que ces situations sont rares, sur des décisions au cas par cas. Les conflits de responsabilités viennent encore compliquer les choses, par exemple dans les cantons où l'aide sociale est du ressort des communes. Selon un de nos interlocuteurs, certaines situations deviennent parfois difficiles à démêler, et il est urgent de régler les problèmes du financement. Idéalement, des recommandations émises par la Confédération, parallèlement à celles contenues dans la circulaire de l'IMES sur les autorisations de séjour, permettraient de donner aux cantons des bases sur lesquelles fonder une pratique. Au niveau cantonal, les discussions entre les acteurs concernés ainsi que les tables rondes semblent être le meilleur moyen de résoudre cette question.

Les droits sociaux, à l'instar de la plupart des droits, dépendent directement de la catégorie de séjour à laquelle appartient une personne. Certaines victimes de traite commencent à obtenir une reconnaissance légale (octroi d'une autorisation provisoire de séjour), qui doit s'accompagner d'un certain nombre de droits, notamment l'accès à l'Etat social (même si certains points restent encore à régler dans la pratique). Tel n'est bien entendu pas le cas de toutes les autres personnes auxquelles les autorités n'ont pas reconnu un statut de victime et qui ne peuvent compter que sur elles-mêmes ou sur un réseau de soutien privé ou constitué d'associations caritatives et d'ONG.

Le financement des structures offrant un encadrement aux victimes de traite fait aussi partie intégrante du débat actuel en Suisse, comme le montre en particulier l'étude de cas sur le projet FIZ Makasi (voir chapitre 5.3.3).

[76] Nous n'avons cependant pas d'informations précises sur la manière dont sont considérées les victimes de traite dans ces deux cantons et si elles bénéficient des barèmes cantonaux normaux ou de normes réduites.

5.4.5 Autres partenaires du réseau

Les acteurs mentionnés dans ce chapitre sont ceux autour desquels se jouent les défis majeurs de la protection des victimes de traite d'êtres humains en Suisse. Ce réseau fonctionne toutefois en collaboration avec des partenaires parfois indispensables, tels qu'avocats, psychologues, médecins, œuvres d'entraide et associations caritatives.

Mais de nombreuses victimes de traite d'êtres humains n'envisagent pas leur avenir en Suisse et souhaitent, pour diverses raisons, rentrer dans leur pays d'origine. Si certaines ont organisé leur retour elles-mêmes ou avec l'aide d'acteurs « non spécialisés » dans ce domaine (par exemple un centre LAVI), d'autres bénéficient de l'assistance du projet de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour l'organisation et le financement de leur retour. Situé à Berne, ce projet pilote axe son aide sur le retour, la réhabilitation et la réintégration des victimes de traite d'êtres humains, en utilisant un réseau étendu, notamment dans les pays d'origine des personnes concernées. Ce projet est connu de la plupart des acteurs, qui se disent prêts à y faire appel s'ils en ressentaient la nécessité ; son avenir ne semble néanmoins pas assuré par manque de financement stable. En revanche, la nouvelle loi sur les étrangers prévoit spécifiquement le financement de l'aide au retour des victimes de traite d'êtres humains.

5.4.6 Synthèse intermédiaire

Le processus de protection d'une personne victime de traite implique le passage par un certain nombre d'étapes, qui sont autant de défis pour les acteurs impliqués. La liste suivante répertorie les phases les plus cruciales de ce processus, en incluant celles qui, sans être directement des actions de protection au sens social, y sont liées (par exemple poursuite d'une enquête) ou les prolongent (organisation du retour, intégration) :

- Détection des victimes et relais éventuel vers d'autres acteurs
- Reconnaissance du statut de victime et d'un droit à la protection, même à court terme (par le biais de l'octroi d'un délai de réflexion, de l'ouverture d'une procédure LAVI ou de l'ouverture d'une enquête et d'une procédure pénale)
- Octroi d'une autorisation de séjour (idéalement formelle)
- Soutien et encadrement social, juridique et psychologique
- Financement du séjour en Suisse
- Organisation et financement du retour dans le pays d'origine
- Intégration dans le pays d'accueil suite à l'octroi d'un permis de séjour humanitaire

Ce chapitre révèle par ailleurs qu'un nombre important d'acteurs participent à ce processus, qu'ils interviennent à différentes étapes et sont ainsi complémentaires. En reprenant les phases énumérées plus haut, le tableau suivant (Tableau 10) récapitule les acteurs impliqués au cours du processus de protection des victimes de traite d'êtres humains. Une remarque s'impose à ce stade : les autorités policières et judiciaires ne sont pas à proprement parler des intervenants de l'encadrement social des victimes, leur fonction étant clairement orientée vers la poursuite des auteurs du délit[77]. S'il est nécessaire de reconnaître cette délimitation des responsabilités de chacun, il n'en reste pas moins que les autorités de contrôle et de poursuite pénale sont une pièce maîtresse du puzzle que constitue la mise sur pied de tout dispositif de protection des victimes de traite.

Tableau 10 : Phases du processus de protection des victimes et acteurs impliqués

	Détec-tion	Reconnais-sance	Séjour	Soutien	Finance-ment	Retour	Intégra-tion
Police	X	X	(x)				
Police des étrangers		X	X				
App.judiciaire		X	(X)				
Service soutien spécialisé	X			X		(X)	(X)
Centre LAVI		X		X	X	(X)	
Associations « bas seuil »	X						
Services sociaux				(X)	X		X
OIM						X	

Les (x) signifient une implication possible, mais secondaire.

La question de la spécialisation de ces acteurs, tant ceux en charge de l'encadrement des victimes que ceux responsables de la poursuite des

[77] Cela ne signifie pas qu'elles ne soient parfois amenées, particulièrement en l'absence d'autres intervenants à assumer une fonction sociale qui dépasse leur rôle répressif.

auteurs, en matière de traite d'êtres humains se pose régulièrement. La Suisse est un petit pays avec un système fédéraliste déléguant de nombreuses tâches aux cantons. De plus, comme cela a été démontré, la protection des victimes de traite d'êtres humains nécessite l'implication de nombreux acteurs en un réseau de collaboration. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer 26 systèmes de protection composés d'acteurs spécialisés. Une perspective pragmatique impose de reconnaître que peu d'acteurs strictement spécialisés peuvent se positionner dans ce domaine en Suisse et que la majorité des tâches doivent être du ressort de services ou d'unités plus généralistes.

Cependant, les résultats de notre analyse plaident pour qu'un certain nombre de conditions accompagnent cette situation. Si les structures elles-mêmes ne sont pas spécialisées dans la majorité des cas, il est nécessaire de fixer des niveaux de spécialisation à l'intérieur de ces structures. Une ou plusieurs personnes de référence devraient en effet être particulièrement sensibilisées et formées au phénomène de traite afin de pouvoir répondre de manière adéquate à ce type de situations.

Ces acteurs généralistes devraient par ailleurs être intégrés dans un réseau qui, lui, est (semi-)spécialisé dans la thématique de la traite des personnes ou dans une thématique plus large dont la traite est l'une des priorités. Ce réseau d'intervention institutionnalisé, qui fonctionne sur la base de procédures clairement établies, est l'un des meilleurs moyens de rendre efficace la protection des victimes de traite d'êtres humains en Suisse.

Enfin, les acteurs et le réseau qu'ils constituent devraient être soutenus dans leur travail par un certain nombre d'institutions, au niveau national ou régional, qui sont quant à elles spécialisées en matière de traite d'êtres humains et agissent comme acteurs de coordination, de formation et – dans certain cas – d'intervention sur le terrain. Il s'agit ainsi d'un modèle à plusieurs niveaux qui associe les spécialistes et les généralistes. Nous reviendrons sur ce modèle de manière plus détaillée et plus concrète dans les conclusions.

5.5 Réseaux d'intervention : conditions et instruments de leur mise en œuvre

La mise en réseau des acteurs concernés est un passage quasi obligé pour une protection des victimes adaptée et efficace. Ce chapitre évoque les conditions auxquelles ces réseaux peuvent être implémentés et les instruments nécessaires à leur fonctionnement.

5.5.1 La nécessité d'un « catalyseur »

Pour qu'un réseau de coopération se crée, l'action d'un élément initiateur est indispensable. De manière imagée, il s'agit de la personne qui provoque la

première étincelle et souffle ensuite sur cette flamme pour que le feu prenne. En vertu du fédéralisme helvétique, la Confédération n'a pas cette responsabilité et il est dès lors nécessaire que l'initiative naisse de la prise de conscience par un ou plusieurs acteurs locaux de l'importance de cette problématique. Dans les cantons où cela s'est produit, on observe que l'instigateur est un acteur particulièrement sensibilisé à la thématique de la traite d'êtres humains, en raison d'un intérêt personnel ou d'une confrontation professionnelle directe. Il est par ailleurs intéressant de constater que l'acteur n'est pas le même dans les différents cantons. Ainsi, alors que le FIZ a joué ce rôle moteur à Zurich, il semble que dans le canton du Tessin ce soit la police cantonale qui a d'abord accordé une attention particulière à la traite des personnes et à la nécessité de protéger les victimes. Selon le responsable du SCOTT, dans les autres cantons où des tables rondes existent ou sont en discussion, l'initiative émane d'associations religieuses, d'ONG, des autorités sanitaires ou sociales, de la police des étrangers, des autorités pénales ou encore du bureau de l'égalité.

Cet élément « catalyseur » indispensable, s'il veut être suivi, doit avoir une crédibilité et une légitimité suffisantes ou bien être rapidement soutenu par des instances bénéficiant de cette légitimité. Une ONG ou une association n'auront pas le même poids qu'un organe étatique, qu'il soit du domaine social ou fasse partie des autorités policières ou judiciaires, notamment parce qu'elles n'ont pas l'assise nécessaire ou sont considérées comme représentant des intérêts particuliers. Comme le dit très justement une personne interviewée dans un canton où la sensibilisation est encore peu élevée,

> Tout part de l'initiative personnelle de gens en place qui ont une possibilité de faire quelque chose, dans leur statut et leur fonction, dans leurs moyens, que ce soit politique ou institutionnel. (…) Ça part de la personne qui a le plus de temps et qui est le plus empathique et sensible à cette question. Ça doit venir de gens qui sont déjà confrontés à ce genre de situations. Peut-être une association… Mais ces personnes-là ne sont pas représentatives, et n'ont pas forcément un crédit de fonction suffisant pour faire bouger les choses. L'idéal, ça serait que ça parte du niveau d'un député qui poserait une motion ou une interpellation pour qu'il soit demandé au Conseil d'Etat de faire quelque chose, de nommer une commission pour faire un état des lieux et ce qui pourrait être fait. Peut-être aussi que ça pourrait partir du bureau de l'égalité, si on part de l'idée que c'est une majorité de femmes qui sont exploitées.

Quel que soit l'acteur ou l'institution qui prend la responsabilité de mettre en mouvement un processus de sensibilisation et de coordination des acteurs concernés, il ne pourra faire l'économie de convaincre d'abord la police de l'utilité de cette action. En effet, ce n'est pas toujours l'argument d'un devoir de protection des victimes qui peut jouer un rôle central, mais bien la démonstration de la nécessité pour les victimes de collaborer avec les autorités policières et judiciaires et a fortiori du besoin de leur offrir une protection adéquate.

Un problème majeur se pose en l'absence d'un élément initiateur, quand aucun acteur ne voit l'importance ou l'intérêt de jouer ce rôle ou quand celui qui assume cette fonction n'a pas le poids nécessaire pour imposer la traite d'êtres humains dans l'agenda politique cantonal. Il est alors judicieux de se demander dans quelle mesure cette responsabilité ne devrait pas incomber à un acteur se situant à un niveau supérieur (fédéral ou supracantonal), un acteur « catalyseur » institutionnalisé qui jouerait un rôle plus actif que ne peut actuellement le faire le SCOTT. Le FIZ Makasi pourrait dans ce sens servir d'exemple puisque son travail de sensibilisation et d'information a justement pour ambition la mise en place de réseaux de collaboration cantonaux.

La caution officielle du politique représente un facteur décisif pour qu'un dispositif de collaboration et de protection des victimes de traite d'êtres humains soit mis en place, en particulier quand les acteurs de terrain ne sont pas en mesure, pour différentes raisons, de prendre l'initiative. Les instances politiques sont aussi importantes quand il s'agit de mettre à disposition les ressources nécessaires L'exemple de Berne illustre l'influence du politique : dans ce canton, l'attention portée à d'autres priorités a ralenti un processus de discussion pourtant mis en route il y a quelques années. Sur décision du Conseil d'Etat, le processus a maintenant officiellement repris.

5.5.2 La table ronde, le groupe de travail et la procédure de collaboration

Le modèle de la **table ronde** est l'instrument de base préconisé par la stratégie de la Confédération. Le nombre croissant de ces initiatives prouve l'intérêt d'une option qui s'avère de plus efficace, puisqu'elle débouche dans certains cantons sur l'établissement de procédures formalisées d'intervention.

La table ronde a un double rôle : d'une part, un instrument de sensibilisation politique au niveau du canton et, d'autre part, un point de départ de la mise en œuvre des mesures de protection des victimes de traite. Sur le plan opérationnel, l'instrument central est l'établissement d'un **schéma clair de collaboration** qui définit avec précision le rôle de chaque acteur et décrit en détail la chaîne d'intervention. Les cantons de Soleure, Lucerne, Zurich et tout récemment St-Gall ont déjà établi de telles procédures signées par les différents acteurs concernés. Dans ces cantons, les schémas de collaboration ont été élaborés dans le cadre de tables rondes officielles soutenues par le SCOTT et spécifiques au thème de la traite d'êtres humains.

La situation tessinoise révèle toutefois que des modèles alternatifs sont imaginables et que le réseau de collaboration ne doit pas forcément être axé sur les seules victimes de traite d'êtres humains. Suite aux discussions sur l'introduction de la nouvelle loi sur la prostitution, il a été décidé de ne pas

dissoudre le groupe de travail ainsi institué, mais plutôt de profiter des contacts et débats initiés dans ce cadre. La protection des prostituées en situation difficile et des victimes de tous types d'abus étant apparue comme une priorité (favorisée par un contexte où des meurtres avaient eu lieu dans ce milieu), un réseau de collaboration a pu être instauré visant à créer les instruments nécessaires à ce but, notamment une procédure d'intervention claire et complète (voir chapitre 5.2). Le canton de Vaud, dont la loi sur la prostitution est entrée en vigueur récemment, n'a pas saisi cette occasion pour conserver le groupe de travail existant et développer grâce à lui les outils permettant une meilleure protection des victimes, qu'elles soient victimes de traite d'êtres humains ou d'autres délits.

5.5.3 L'institutionnalisation d'un coordinateur

Pour fonctionner au mieux, les réseaux de collaboration devraient inclure un acteur ayant une fonction clairement établie de **coordinateur**. Encore une fois l'exemple du Tessin peut servir ici de modèle : le responsable des services LAVI du canton a la responsabilité de coordonner le réseau d'intervention. Dans le canton de St-Gall, l'Eglise évangélique réformée, qui a initié la table ronde, est officiellement l' « hôte » de celle-ci et prend la responsabilité d'organiser son évaluation annuelle et son adaptation éventuelle. Sans vouloir détailler les différents modèles cantonaux, il est justifié de relever la centralité et la nécessité de la formalisation et de la reconnaissance de l'acteur fonctionnant comme coordinateur. S'il peut être ancré dans différents types d'institutions, il paraît légitime que l'organisme ou le service soit axé sur la protection sociale des victimes plutôt que sur l'aspect répressif.

5.5.4 Les victimes de traite d'êtres humains en vue de l'exploitation de leur force de travail : quels parallèles ?

Avec l'entrée en vigueur du nouvel article du code pénal, les personnes amenées en Suisse pour y travailler – quel que soit le secteur –, qui ont été trompées sur le type ou les conditions de travail et se sont retrouvées exploitées, seront considérées comme des victimes de traite d'êtres humains. Ce chapitre, à caractère exploratoire au vu des informations relativement limitées en notre possession, est consacré aux mécanismes de protection existant à l'heure actuelle pour ces personnes et à la façon dont ils pourraient être institutionnalisés à l'avenir.

Nos entretiens montrent l'existence de ce phénomène en Suisse, en particulier parmi les employés domestiques, mais sans doute également dans d'autres secteurs économiques (voir chapitres 2.3 et 3.4.2). Les informations à notre disposition ont surtout trait au secteur domestique, raison pour

laquelle ce chapitre est principalement axé sur les victimes de traite dans ce domaine.

Mise en œuvre et volonté politique

La mise en œuvre de ce nouveau cadre législatif sous l'angle de la poursuite des auteurs mais aussi du point de vue de la protection des victimes sera un véritable défi. Nombreux sont nos interlocuteurs à attendre avec curiosité le développement d'une pratique dans ce domaine. S'il existe beaucoup de similarités avec la traite dans l'industrie du sexe quant au processus, d'autres aspects divergent fortement et risquent d'influer sur la volonté politique d'instaurer de nouvelles mesures.

Le profil des auteurs est, de manière générale, très différent puisque ceux-ci évoluent rarement dans un milieu dit criminogène, tel qu'est considérée d'ordinaire l'industrie du sexe. Dans certains cas, ils bénéficient même d'un statut socio-économique et professionnel prestigieux, voire d'un statut et d'une protection particulière dans le cas de représentants diplomatiques. Le plus souvent, les employeurs / auteurs de traite n'ont pas d'autres délits à leur actif (ce qui arrive au contraire souvent dans le milieu de la prostitution) et ils ne font pas partie de réseaux spécifiquement organisés autour de cette activité. Leur but n'est en effet pas directement lucratif puisqu'ils ne « revendent » pas les victimes à d'autres personnes pour en tirer profit, mais les emploient eux-mêmes[78]. Bien entendu, ces activités sont « indirectement » rentables, car elles permettent des gains élevés en ne payant pas ou qu'insuffisamment le travail fourni par les employés exploités.

En tenant compte de ce profil et du fait que peu d'indices font penser à des réseaux organisant la venue de travailleurs en Suisse, la poursuite de ces délits n'éveille vraisemblablement pas un intérêt particulier auprès des autorités policières et judiciaires suisses. Dans ce contexte, des doutes peuvent être émis quant à la priorité qui sera accordée à la poursuite de ce délit et donc à l'institutionnalisation de mesures de protection pour ces victimes.

Un parallèle hypothétique peut être fait avec les pratiques en matière de lutte contre le travail au noir et la tendance vers un durcissement des sanctions contre les employeurs qui ne déclarent pas leurs employés[79]. La répression de

[78] Des intermédiaires, également considérés par la loi comme auteurs de traite, sont cependant parfois utilisés.

[79] La nouvelle loi sur le travail au noir (LTN) devrait entrer en vigueur prochainement, et son ordonnance est actuellement en discussion. (Pour une discussion sur les travailleurs clandestins, voir notamment le cas genevois: Commission d'experts "sans-papiers" 2004 ; Flückiger et Pasche 2005)

ces délits, prévue par la loi, présente des difficultés en ce qui concerne les pratiques cantonales, notamment parce que les auteurs de ces délits sont le plus souvent traités avec une certaine indulgence. Dans une perspective plutôt libérale, ces patrons passent plus souvent pour des entrepreneurs cherchant à faire face à la concurrence par des moyens répréhensibles que pour des criminels.

On peut imaginer que ce type de perceptions déteindra en partie sur le domaine de la lutte contre la traite d'êtres humains.

Pratiques actuelles

Si la nouvelle définition pénale n'est pas encore entrée en vigueur, les victimes, elles, existent déjà et luttent pour faire reconnaître leurs droits et les délits qu'elles ont subis. Ils sont actuellement couverts par d'autres lois (notamment le code des obligations) et différents articles du code pénal, comme l'usure (art. 157), la contrainte (art. 181), la séquestration (art. 183) ou les lésions corporelles (art.122 et 123).

Il manque un système concerté et institutionnalisé de protection de ces personnes ; par contre, certaines pratiques ont été instaurées par quelques acteurs concernés et sensibilisés à la problématique. Il y en a sans doute d'autres en Suisse, mais nous avons pu observer au cours de notre recherche deux acteurs dirigeant leur action assez spécifiquement vers ce public précis. Le premier est le FIZ Makasi de Zurich : s'il travaille davantage avec des femmes venant de l'industrie du sexe, il propose aussi son offre à celles victimes de traite dans d'autres domaines. Les réseaux de collaboration établis servent aux unes et aux autres. Le second est un syndicat genevois, le Syndicat sans Frontières (SsF), qui défend essentiellement des travailleurs sans papiers ainsi que les employés domestiques du personnel diplomatique ou des organisations internationales. Confronté à de nombreuses situations où une personne qui s'échappait à la fois de son lieu de travail et de son lieu de résidence devait être soutenue et protégée de manière conséquente, ce syndicat a dû s'adapter pour être à même de répondre à divers défis : disponibilité à tout moment (réponse en cas de crise), hébergement d'urgence, réseau d'avocats, etc. Il a réussi grâce à un engagement personnel particulièrement intensif de ses responsables et de leur réseau. D'autres syndicats jouent sans doute un rôle similaire en Suisse. L'Etat de Genève a en outre créé en 1995 le Bureau de l'Amiable compositeur qui propose une médiation entre les personnes bénéficiant de privilèges et d'une immunité diplomatiques et leur personnel domestique en cas de conflit.

La détection des victimes est le premier obstacle auquel se heurtent les acteurs concernés. Dans certains secteurs, en particulier le secteur domestique, les employés n'ont en effet pas du tout ou peu accès au monde extérieur : ils résident souvent dans le lieu où ils travaillent et n'en sortent

parfois qu'exceptionnellement. Un des rares moyens d'accéder à ces personnes est l'utilisation d'intermédiaires : à Genève, le SsF passe par les chauffeurs privés pour informer de leurs droits les employés travaillant à l'intérieur des maisons.

Dans la plupart des cas dont nous avons entendu parler, les victimes, plutôt que de s'adresser à une structure d'aide, sont parvenues à attirer l'attention d'une personne extérieure sur leur situation – par exemple une voisine ou la maman d'un autre enfant rencontrée au moment d'aller chercher à l'école l'enfant des employeurs[80]. Cette personne a ensuite fait fonction de relais vers des lieux potentiels de soutien (centre LAVI, syndicat, avocat, etc.). Dans d'autres cas, c'est un événement particulier, le plus souvent une maladie ou un accident, qui a amené la personne à parler de sa situation, soit parce qu'elle a été licenciée précisément à cause de cet événement, soit parce qu'elle a profité du contact avec le personnel médical pour demander de l'aide. Aucun cas n'a été relevé où l'action de la police a permis de repérer une victime ; son rôle semble en effet limité, du moins pour ce qui est des employés travaillant pour des privés.

S'agissant du soutien social et de la coordination du réseau de protection, un centre LAVI prend dans certains cas cette responsabilité, en particulier quand la victime a déposé une plainte contre l'auteur du délit et qu'elle est reconnue comme victime au sens de la LAVI. A Genève, le syndicat SsF joue ce rôle de coordinateur du soutien en activant son réseau personnel, notamment pour l'assistance juridique (avocats) et l'hébergement (réseau privé et arrangement avec la ville de Genève – remis en question à l'heure actuelle – pour l'utilisation gratuite d'un appartement sinon inoccupé).

Lorsqu'une plainte est déposée et une procédure en cours (sur le plan pénal, mais aussi auprès du Tribunal des prud'hommes, par exemple), une autorisation ou une tolérance de séjour sont parfois accordées, officialisées ou non par les autorités cantonales.

En ce qui concerne les moyens de subsistance, les personnes ayant obtenu une reconnaissance de leur statut de victime (au travers de la LAVI et d'un dépôt de plainte) ont potentiellement accès à une aide sociale. Dans les autres cas, ce sont généralement des réseaux privés qui entrent en jeu.

Cette brève description ne prétend pas à l'exhaustivité : sa valeur réside dans la démonstration que quelques acteurs (spécialisés ou non) ont déjà mis en

[80] L'importance du voisinage dans la traque à l' « esclavage moderne » est par exemple confirmée par le responsable de la police des étrangers de la ville de Berne (Article du SonntagsZeitung, 16 novembre 2003, « *50 Fälle von Sklaverei in Bern* »).

place des pratiques visant à défendre et à protéger les victimes de traite dans différents secteurs économiques. Ces acteurs ne sont pas coordonnés entre eux ; les pratiques restent le plus souvent fragmentaires et ne sont pas constituées en réseaux systématiques d'intervention.

Vers un dispositif de protection pour cette « nouvelle » catégorie de victimes ?

Les victimes de traite des personnes dans différents secteurs économiques obtiendront, en théorie du moins, une reconnaissance nouvelle de leur statut de victime aux yeux de la loi. En nous fondant sur les pratiques déjà existantes sur le terrain et sur les mesures développées par certains cantons pour une protection limitée pour l'instant aux victimes de l'industrie du sexe, quelques pistes de réflexion peuvent être menées quant au dispositif de protection qui pourrait (et devrait) être instauré pour les autres victimes.

Faut-il inclure toutes les victimes de traite dans les préoccupations des tables rondes ? Les schémas d'intervention élaborés à ce jour font parfois mention de différents types de victimes, mais dirigent clairement leur action vers celles du milieu du sexe. Les acteurs intégrés dans les réseaux d'intervention regroupent par exemple des associations actives dans le milieu de la prostitution, mais les syndicats ou d'autres organismes actifs auprès des travailleurs migrants de secteurs potentiellement « à risque » n'en font pas partie.

Ces réseaux de collaboration ont pour vocation essentielle de faire le lien entre les autorités policières et judiciaires d'un côté, et les acteurs de l'encadrement social des victimes, de l'autre. C'est par conséquent la pratique de ces instances en matière de poursuite des auteurs de traite hors du milieu de la prostitution qui créera la nécessité (politique) de mettre en place un dispositif de protection.

Si cette priorité politique voyait le jour dans les différents cantons, les tables rondes constitueraient certainement une base intéressante sur laquelle développer des mesures de protection pour d'autres victimes que celles de l'industrie du sexe. En effet, si certains acteurs sont différents et spécialisés dans l'une ou l'autre thématique, d'autres ne le sont pas et formeraient un noyau déjà sensibilisé, informé des problématiques en jeu et rodé à certaines pratiques tout à fait transposables. Le cadre pourrait alors être le même (table ronde), quitte à ce qu'à l'intérieur les chaînes d'intervention ou certains segments de ces chaînes soient différenciées.

Il s'agirait alors de définir quels sont les acteurs concernés par cette thématique particulière qu'il faudrait inclure dans les groupes de travail ou tables rondes déjà existantes. A chaque phase de l'intervention correspondent des intervenants spécifiques, comme le détaillent les paragraphes qui suivent.

En ce qui concerne la détection des victimes, l'éventail d'acteurs à prendre en considération est relativement large. Les brigades de police et organes de contrôle responsables des inspections sur les lieux de travail peuvent en faire partie, pour peu qu'ils soient sensibilisés à cette thématique. Nos entretiens indiquent en outre que les personnes ayant un accès aux potentielles victimes de traite sont rares et ne sont la plupart du temps pas rattachées à une institution ou à une autre forme d'organisation. Il s'agit donc de les repérer et d'effectuer un travail de sensibilisation auprès d'elles : le recours à des chauffeurs comme intermédiaires vers le personnel de maison est un exemple tout à fait intéressant dans ce contexte. Au vu de la variété des personnes potentiellement témoins de tels délits ou en contact avec ses victimes, l'efficacité éventuelle d'une large action de sensibilisation de la population doit être examinée. Les campagnes de sensibilisation à la violence conjugale constituent un parallèle intéressant ; elles ont pour but de faire prendre conscience à un public le plus large possible qu'il peut être témoin de délits graves et qu'il a ainsi une responsabilité vis-à-vis des victimes de ces actes. Enfin, d'autres acteurs devraient être aptes à détecter d'éventuels cas de traite d'êtres humains : services médicaux, notamment ceux accessibles aux personnes migrantes quel que soit leur statut, associations diverses de soutien et de conseil aux populations migrantes, syndicats. Le caractère bas seuil de ce type d'organismes est leur atout majeur (voir à ce sujet chapitre 5.4.1).

Pour ce qui est du soutien et de la création d'un réseau de protection des victimes, une fois celles-ci détectées, des organismes comme les syndicats ou les ONG travaillant avec les migrants en situation précaire sont des acteurs clés puisqu'ils bénéficient d'un réseau déjà établi, qui peut être mis à contribution (par exemple avocats spécialisés, solutions d'hébergement, etc.).

L'étape décisive consiste dans la reconnaissance officielle des victimes de traite par la police et/ou par un service LAVI. Une fois ce statut acquis, il est possible de recourir à un système de protection quasi identique à celui instauré pour les victimes du milieu de la prostitution. La question de l'autorisation de séjour doit être réglée auprès de la police des étrangers, celle du financement avec les services LAVI et/ou les services sociaux (entre autres), le conseil et l'encadrement social avec divers partenaires étatiques (LAVI) ou associatifs, l'hébergement avec les maisons pour femmes ou autres structures d'accueil d'urgence et un éventuel retour avec l'OIM, par exemple. Le chapitre 5.4 décrit en détail ce réseau.

La volonté politique de lutter contre cette forme de traite d'êtres humains est là, preuve en est la décision de modifier l'article du Code pénal en question et d'élargir la définition de ce délit. Il faut cependant étudier l'implémentation de mesures réelles de poursuite des auteurs de traite hors du milieu de la prostitution et de protection de ces victimes spécifiques. L'émergence d'une sensibilisation à la thématique de la traite d'êtres humains (en général) et

d'une pratique concertée en matière de protection des victimes représente une occasion intéressante d'étendre les dispositifs de lutte contre ces délits et d'y inclure les victimes venant de différents secteurs économiques. Mais le risque existe que les victimes du secteur domestique et d'autres domaines apparaissent seulement au niveau du discours dans un souci d'application de la loi et des standards internationaux, sans que la pratique suive.

Notre rapide tour d'horizon a montré trois moments clés de la lutte contre la traite d'êtres humains en vue de l'exploitation de la force de travail. Le premier concerne la détection des victimes : un éventail relativement large d'acteurs est appelé à jouer un rôle, dont certains sont étatiques (police), d'autres de type associatif (principalement organismes à bas seuil pour migrants), d'autres enfin dans la population en général – ce qui plaiderait idéalement pour une sensibilisation à large échelle.

Le second moment charnière a trait à la reconnaissance du statut de la victime et à la nécessité de lui accorder un certain nombre de droits en matière de protection. Cette reconnaissance dépendra d'une volonté politique de lutter contre ce délit avec efficacité en prenant en compte de façon adéquate les personnes qui en sont victimes, et ce malgré les nombreux éléments structurels qui y font obstacle.

Le dispositif de soutien, qui peut intervenir une fois cette reconnaissance acquise – le troisième moment important –, est en grande partie identique à celui élaboré dans certains cantons suisses pour les victimes de traite venant du milieu de la prostitution. Contrairement aux acteurs de la détection des victimes (qui diffèrent selon le milieu), ceux de la prise en charge sont en majorité les mêmes. Il est dès lors judicieux d'utiliser les dispositifs déjà établis, par exemple dans le cadre de tables rondes, quitte à devoir les compléter.

6 Conclusions

6.1 Etat des lieux critique

Plutôt que de dresser un tour d'horizon des résultats, ce dernier chapitre reprend les principaux défis mis à jour sous l'angle de la protection sociale des victimes de la traite. Une analyse critique des enjeux liés à la fois à la répression de la traite et à la situation des victimes devrait notamment favoriser la mise en place d'une action politique cohérente. Une série de pistes de réflexion, à la fois innovatrices et fondées sur les dispositifs en place, est ainsi proposée.

La traite d'êtres humains : une réalité aussi en Suisse

Les informations recueillies au cours de l'étude font apparaître une situation quelque peu ambivalente : d'une part, la traite d'êtres humains est un thème sensible et émotionnel qui fait régulièrement la une des journaux ; d'autre part, la plupart des acteurs institutionnels qui pourraient y être confrontés ne le sont qu'occasionnellement dans la réalité. Dans ce contexte, il est légitime de se demander quelle pertinence cette problématique a réellement en Suisse. Notre recherche n'a ni une portée quantitative, ni l'ambition de révéler l'ampleur exacte de ce phénomène. Elle montre indéniablement que le problème existe en Suisse, et ce dans différents milieux, de l'industrie du sexe à d'autres secteurs économiques, où des conditions de travail précaires et peu contrôlées prévalent le plus souvent.

Plusieurs signes plaident pour un accroissement plutôt qu'une disparition du phénomène, qui est loin d'être nouveau, même s'il est mieux connu. Font partie de ces indices l'augmentation du nombre de personnes se prostituant et la concurrence qu'elle engendre, la présence de travailleurs au noir dans de nombreux secteurs économiques en expansion, la mobilité croissante au niveau mondial et les politiques d'admission de plus en plus restrictives des pays européens. Si une quantification précise permettrait – comme c'est souvent le cas – de justifier les actions initiées et les ressources engagées pour lutter contre ce phénomène, la gravité de ce délit et la situation de détresse des personnes qui en sont victimes devraient, à eux seules, légitimer le fait que des moyens sont déployés dans ce domaine.

Les victimes de traite d'êtres humains sont peu visibles et restent bien souvent, et pour de multiples raisons, non détectées. Il est relativement rare qu'elles portent plainte par crainte de représailles mais aussi parce que cela équivaudrait à dévoiler leur présence (irrégulière) en Suisse. Les cas de traite ne remontent ainsi pas à la surface de manière automatique, et il est nécessaire de prévoir des moyens permettant de repérer les personnes qui en sont victimes et de leur garantir une protection minimale, une fois leur situation découverte. Il est en effet indispensable que les conditions proposées si elles décident de porter plainte leur paraissent, selon leurs propres critères et non en fonction de catégories juridiques ou morales, préférables à la situation d'exploitation dans laquelle elles se trouvent.

Deux conditions sont requises pour y parvenir. D'une part, il faut une politique pro-active permettant de mettre à jour les situations de traite, que ce soit par le biais d'interventions policières conduites par des brigades sensibilisées et formées ou grâce au travail de proximité d'acteurs de terrain avertis. D'autre part, il est nécessaire que les victimes, une fois repérées, obtiennent une reconnaissance formelle de leur condition de victime et une protection adéquate. Il est encore trop fréquent que les intervenants concernés ne dépassent pas le stade du soupçon, par manque de ressources pour une prise en charge adéquate et par crainte de s'aventurer sur un terrain trop incertain sur le plan judiciaire et social. Les autorités policières ou judiciaires préfèrent ainsi parfois ne pas entreprendre – ou abandonner – des démarches, dont la suite est difficile à prévoir ou à assurer.

Par ailleurs, la condition migrante est presque toujours un élément qui fragilise la position de la victime non seulement face à l'auteur du délit, mais aussi dans le contexte de la défense de ses droits. La perspective selon laquelle la personne concernée est plus manifestement auteur de délits que victime, puisqu'elle séjourne et travaille en Suisse de manière irrégulière, est le premier obstacle à la reconnaissance de son statut de victime et le premier défi à relever pour les acteurs de la protection.

Des dispositifs de protection émergents

En Suisse, la sensibilisation au phénomène de la traite des personnes est très inégalement présente, chez les acteurs comme au niveau des régions. Elle dépend plus souvent de l'intérêt et de la sensibilité particulière de personnes individuelles que de priorités institutionnelles, même si les premiers influencent et mènent dans certains cas aux secondes.

Quant aux dispositifs de protection, ils ne sont pour l'instant qu'émergents dans certains cantons, inexistants dans d'autres et plus développés – mais toujours en phase d'expérimentation – dans certaines régions, entre autres dans les cantons de Zurich, du Tessin ou de St-Gall. Le système fédéral rend difficile l'apparition d'un dispositif de protection approprié : une prise en charge efficace exige à la fois une intervention locale/cantonale et des dispositions fédérales, avec une spécialisation institutionnelle difficile à mettre en place dans chaque canton. Il est en effet nécessaire de connaître les différents contextes cantonaux, leurs institutions et politiques particulières, pour pouvoir faire fonctionner chaque dispositif de manière complète et concertée et en assurer le financement. Pour faire face à ce défi, la stratégie

fédérale en matière de lutte contre la traite d'êtres humains repose en grande partie sur l'institutionnalisation de tables rondes cantonales permettant la mise en réseau des acteurs concernés et leur coopération en matière de protection des victimes.

Notre analyse révèle que les « acteurs de la protection sociale » ne sont pas à former, qu'ils sont déjà actifs sur le terrain, mais que l'action stratégique centrale consiste à leur donner les moyens de connaître la problématique de la traite et de ses implications et surtout les instruments pour la combattre et protéger les personnes qui en sont victimes. Ces instruments sont, au niveau des institutions, un travail de sensibilisation et de formation spécifiques de (certains) collaborateurs et, au niveau du réseau, la création d'une chaîne d'intervention entre les acteurs concernés. Si la mise en œuvre des dispositifs est du ressort de chaque canton, la Confédération joue un rôle essentiel en matière d'information et de coordination grâce à l'institutionnalisation d'un service spécialisé en la matière, le SCOTT.

Une lacune apparaît cependant concernant les responsabilités de ce travail de sensibilisation et de formation : l'analyse du paysage helvétique montre, d'une part, un service fédéral rattaché aux autorités policières et, d'autre part, une ONG zurichoise très active dans ce domaine, mais dont tant la reconnaissance officielle que la portée géographique sont limitées. Une clarification à ce sujet semble donc une étape indispensable.

Une protection conditionnelle

Les efforts entrepris par la Confédération et par un nombre croissant de cantons pour lutter contre la traite d'êtres humains et offrir à ses victimes une protection adéquate constituent une étape importante dans l'instauration d'une politique publique cohérente en la matière. Une critique de principe s'impose néanmoins par rapport aux dispositifs mis en place, en particulier pour les personnes qui ne souhaitent pas retourner immédiatement dans leur pays d'origine[81]. La reconnaissance du statut de victime d'une personne, qui passe par l'octroi d'une autorisation de séjour provisoire, un encadrement spécifique et l'accès à des droits sociaux, est conditionnée par sa collaboration avec les autorités judiciaires. L'accès aux dispositifs de protection est par conséquent le plus souvent réservé aux personnes ayant accepté de témoigner contre les auteurs du délit, voire de déposer une plainte pénale contre eux. Un obstacle que de nombreuses victimes de traite ne

[81] Rappelons que la possibilité de participer à un programme d'aide au retour et de réintégration est également un élément important de la protection accordée par un Etat aux victimes de traite. L'introduction de cette possibilité dans la nouvelle loi sur les étrangers doit être dans ce sens considérée comme positive.

franchissent pas, que ce soit parce qu'elles n'ont pas été encouragées à faire cette démarche (leur présence n'ayant pas été, par exemple, jugée indispensable à la poursuite judiciaire) ou parce qu'elles ont elles-mêmes décidé, pour une raison ou une autre, de ne pas s'y engager. Les spécialistes savent que, contrairement à ce qu'on a parfois tendance à penser, la souffrance seule ne suffit pas à inciter une personne à entreprendre une démarche « judiciaire », la peur ou le traumatisme encore trop vif l'en empêchent. Certains exemples (en particulier la politique italienne en la matière) ont cependant prouvé qu'une protection non conditionnelle à la collaboration judiciaire, en permettant une stabilisation de situation de la victime et sa mise en confiance, aboutit dans de nombreux cas à une décision ultérieure de coopérer avec les autorités (Orfano 2005 ; Virgilio 2002).

Dans le contexte suisse, les organisations qui défendent les droits des migrants ou des victimes potentielles se montrent parfois réticentes à collaborer avec les autorités ou la police, par crainte de cautionner ce processus de protection sélectif.

La protection proposée dans le cadre des dispositifs mis en place (en matière de statut de séjour et de droits humains et sociaux) ne correspond, dans ces conditions, pas à l'octroi de droits inaliénables aux victimes de traite d'êtres humains. Pour reprendre Apap et Medved, « *protection of victims per se is not the same as protection of a victim's human rights and human dignity* » (2002: 87). Si les autorités helvétiques ont pris conscience de la nécessité de mettre en œuvre une politique publique et des instruments de prise en charge sociale des victimes de traite, ces mesures restent, à l'instar de celles de la plupart des gouvernements européens, peu contraignantes dans la pratique (large marge de manœuvre des cantons) et étroitement liées aux procédures policières et judiciaires

La reconnaissance du fait que les victimes de traite d'êtres humains ont des droits spécifiques en matière de protection passerait idéalement par l'introduction d'une nouvelle perspective dans le débat. Il s'agit de reconnaître qu'en plus de lutter contre des délits potentiellement en lien avec une forme de criminalité organisée, il est question de défendre *per se* des personnes dont les droits humains ont été gravement violés. Dans cet ordre d'idées, l'existence de deux catégories de victimes – celles bénéficiant de droits et celles n'y ayant pas accès sans que rien d'autre ne les différencie sinon leur accord à collaborer ou non avec les autorités – est problématique.

L'Italie, en instaurant deux modes de reconnaissance des victimes de traite, l'une par la voie judiciaire (coopération avec les autorités) et l'autre par la voie sociale (vérification crédible de la part d'une ONG accréditée ou d'un service social), fait preuve d'une logique d'action cohérente, dans laquelle la protection est indépendante de la répression et dont pourraient s'inspirer la

Suisse et d'autres pays européens (voir entre autres Apap et Medved 2002 ; Niesner 2001 ; Vaz Cabral 2001 pour une perspective comparative européenne).

Au-delà de la répression du délit, dans laquelle la protection de la victime joue le plus souvent un rôle nécessaire, se pose donc la question de la reconnaissance de droits fondamentaux : ces droits, en tant que valeur centrale de la société, sont nécessairement concernés par la question de la protection des victimes. Pour cette raison, il faudrait œuvrer au respect de conditions de travail et de vie acceptables dans tous les milieux, y compris – et surtout – les plus cachés.

6.2 Pistes de réflexion pour une pratique en matière de protection des victimes

Cette seconde partie conclusive propose une réflexion sur la pratique en matière de protection des victimes et les solutions qu'il serait possible d'envisager pour répondre aux défis relevés au long de ce rapport et dépasser les obstacles placés sur cette route complexe. Il ne s'agit en aucun cas de recommandations directement prêtes à l'emploi, mais plutôt de suggestions fondées sur nos observations.

Deux approches sont possibles: l'une est spécifique à la problématique en question et se concentre sur un dispositif institutionnel (qui se décline en trois niveaux, cantonal, fédéral et régional) ; la seconde est plus générale dans le sens qu'elle concerne des domaines d'interventions multiples.

6.2.1 Protection spécifique

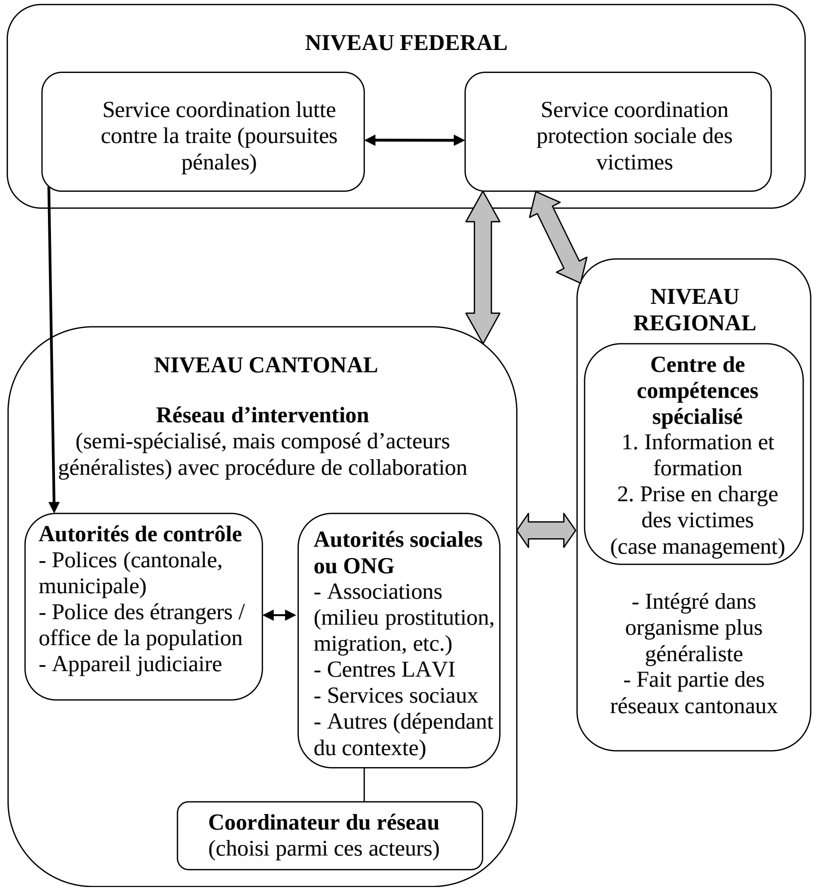
L'approche spécifique consiste à favoriser l'information et l'élaboration de dispositifs de protection régionaux et/ou cantonaux appuyés par les mesures nécessaires au niveau fédéral. Il s'agit de développer une politique publique de lutte contre la traite d'êtres humains compréhensive et cohérente basée sur différents piliers : lutte contre la criminalité, protection des victimes, accès des migrants à des droits sociaux et humains minimaux.

Nous avons d'abord essayé d'imaginer un modèle qui répondrait de façon optimale aux besoins relevés par l'étude, sans l'inscrire dans les structures existantes. Dans un deuxième temps, différentes pistes de mise en œuvre sont proposées pour ancrer les éléments de ce modèle dans le contexte actuel et l'associer aux structures déjà existantes : ces variantes d'application sont présentées dans les textes en encadré.

Le modèle développé ci-dessous se décline en trois niveaux. Les cantons sont l'acteur principal de la mise en œuvre opérationnelle des mesures de protection sociales des victimes grâce à l'institutionnalisation de réseaux

semi-spécialisés d'intervention. Les acteurs fédéraux ont une fonction indispensable de formation, de sensibilisation et de coordination des mesures de protection. Le troisième niveau est constitué par un petit nombre de centres de compétences régionaux jouant un rôle de spécialistes, aussi bien sous l'angle des connaissances de la problématique sociale que du point de vue des moyens de prise en charge des victimes. Ces services régionaux ont également une fonction opérationnelle fondamentale puisqu'ils sont responsables du « case management » et de la coordination des mesures de protection sociale des victimes. Le schéma ci-après (Figure 4) synthétise ce dispositif.

Figure 4 : Schéma institutionnel en matière de protection des victimes de traite d'êtres humains



Niveau cantonal

Les cantons ont pour rôle de développer un ensemble de mesures cohérentes en matière de protection des victimes, et ce dans le cadre de la réglementation et des recommandations fédérales. Sur le plan opérationnel, il est indispensable qu'ils mettent en place un dispositif de coopération fiable pour la détection des victimes et pour la prise en charge des cas mis à jour ou soupçonnés. Ces dispositifs assignent des compétences aux différents intervenants, clarifient les processus d'intervention en créant un climat de confiance propice à la collaboration et en garantissant une sécurité légale minimale aux victimes pour qu'elles sachent ce qui les attend.

Ces dispositifs prennent la forme de réseaux d'intervention semi-spécialisés, basés sur des acteurs qui restent pour la plupart généralistes. Ils doivent dans la pratique être à même de remplir les fonctions suivantes :

- Identification des victimes potentielles, en bénéficiant d'informations suffisantes pour être capables de repérer des situations à risque et de les relayer si nécessaire vers d'autres intervenants plus spécialisés.
- Première prise en charge des victimes (conseils psychosociaux et juridiques) et éventuelle orientation vers des structures spécialisées.
- Si nécessaire : orientation des victimes vers des structures d'accueil, de soins médicaux, des avocats, des services de conseils en vue du retour.
- Stabilisation légale (octroi formalisé d'une autorisation de séjour, au moins durant la durée de la procédure – voir infra).
- Financement du séjour des victimes à court ou moyen terme.

Ces réseaux d'intervention doivent au minimum comprendre les acteurs sociaux suivants : services LAVI concernés, associations et ONG travaillant dans un milieu « à risque » (prostitution, migrants irréguliers, etc.), autorités sociales cantonales et communales. Dans ces réseaux doivent impérativement être inclus différentes institutions représentant les autorités de contrôle : polices municipales et cantonales (brigades actives dans la lutte contre la traite), police des étrangers et autorités judiciaires (ministère public, juges d'instruction).

Il est en outre nécessaire qu'un coordinateur soit choisi parmi les acteurs sociaux de la protection, avec pour rôle d'organiser leurs réunions, de coordonner la mise en place d'une procédure claire d'intervention et de gérer un suivi régulier du dispositif dans la pratique.

Les dispositifs préconisés ne reposent pas sur des structures lourdes et peuvent ainsi évoluer plus facilement. Ils peuvent par ailleurs compter sur une collaboration étroite avec les centres régionaux spécialisés (voir ci-dessous), exerçant eux-mêmes une fonction de répondants (experts) et

assurant le « case management » des situations (du moins des situations relativement lourdes).

Les cantons trouvent dans un tel modèle un avantage certain : ils évitent ainsi de devoir développer un degré de spécialisation élevé et coûteux des différents intervenants, tout en bénéficiant de l'expertise d'un acteur proche et auquel ils sont légitimés à faire appel, sans que des frontières institutionnelles ne constituent un obstacle.

Ils doivent en revanche être prêts à collaborer avec les centres spécialisés régionaux et à prévoir un financement partiel de ces derniers (financement structurel et/ou des cas pris en charge) dans l'esprit des concordats cantonaux qui s'établissent toujours plus souvent dans d'autres domaines.

Les cantons ont en outre une responsabilité fondamentale en ce qui concerne l'octroi des autorisations de séjour (provisoires ou non) aux victimes de traite d'êtres humains, une large marge de manœuvre leur étant laissée par la circulaire de l'IMES édictée à ce sujet. Au-delà de ses modalités d'application, il est tout d'abord nécessaire que cet instrument – et son utilité dans la poursuite des auteurs de tels délits grâce à une stabilisation de la situation des victimes – soit (re)connu de tous les acteurs concernés, et ce dans l'ensemble des cantons suisses. S'agissant de la pratique, l'utilisation des possibilités contenues dans cette circulaire, dans tous les cas où cela s'avère pertinent, ainsi que la formalisation des autorisations légales accordées sont des éléments centraux pour une politique publique crédible et cohérente en matière de lutte contre la traite. Il arrive encore fréquemment que la circulaire ne soit tout simplement pas connue, qu'elle ne soit utilisée qu'exceptionnellement ou que l'octroi d'une autorisation de séjour provisoire tienne plus d'un arrangement ponctuel que d'une pratique administrative formelle. La circulaire de l'IMES prévoit trois types d'autorisations de séjour :

- Le délai de réflexion (30 jours) : toutes les victimes qui le souhaitent devraient pouvoir bénéficier sans conditions de ce droit à une période de réflexion. Bien que la circulaire de l'IMES exclue clairement toute conditionnalité, certains indices donnent à penser que cette mesure est dans certains cas octroyée subsidiairement à une collaboration de la victime, alors que, pour remplir son rôle, elle ne devrait pas être de nature conditionnelle[82].

[82] Une étude allemande montre une pratique « conditionnelle » identique en matière de délai de réflexion dans ce pays (Herz 2005).

- L'autorisation de séjour pour la durée de la procédure : elle devrait dans tous les cas être formalisée par écrit, ce qui assurerait aux personnes bénéficiaires une plus grande stabilité légale et administrative (même à court terme).
- Le permis humanitaire (permis de séjour B) : les statistiques montrent que ce type de permis (cas de rigueur) n'a globalement que rarement été accordé et par un nombre restreint de cantons. Au vu des souffrances vécues et dans les cas où les personnes concernées le souhaitent et que le statut de victime a été confirmé, une telle autorisation devrait être octroyée le plus souvent possible. La nouvelle loi sur les étrangers constitue une amélioration, puisqu'elle contient une disposition à cet égard ; elle reste néanmoins non contraignante pour les cantons.

En Europe, différentes études ont démontré l'importance de l'octroi d'un statut légal, même provisoire, qui, en favorisant la stabilisation de la victime, lui offre en même temps des conditions où il lui est plus facile de collaborer avec les autorités (voir par exemple Brunovskis et Tyldum 2004 ; Koelges et al. 2002 ; Orfano 2005 ; van Spyk 2005). La poursuite des auteurs de traite, qui est dans la majorité des cas du ressort des autorités policières et pénales des cantons, retire ainsi également des bénéfices de l'octroi d'une meilleure protection légale des victimes.

Application : suggestions sur le plan opérationnel

Les réseaux d'intervention peuvent prendre une forme (semi-)spécialisée dans le sens où ils sont dirigés uniquement vers la protection des victimes de traite d'êtres humains : c'est le modèle des tables rondes débouchant sur des dispositifs d'intervention déterminés par le SCOTT et actuellement mis en place dans différents cantons alémaniques.

Une alternative serait de « greffer » ces réseaux sur un dispositif d'intervention actif dans un domaine plus large ou différent, mais présentant des similarités, avec des possibilités d'adaptations. L'exemple tessinois montre que l'intervention sociale et sanitaire dans le milieu de la prostitution peut être un de ces domaines ; celui de la violence domestique serait également une piste qui mériterait d'être examinée.

Niveau fédéral

Etant donné que les acteurs impliqués et les déterminants de la poursuite pénale et du soutien aux victimes convergent parfois vers les mêmes points, mais peuvent aussi diamétralement diverger, il serait souhaitable, sur le plan conceptuel, de séparer la coordination nationale entre ces deux champs de

politique publique. L'ancrage institutionnel du SCOTT au sein de la fedpol ne peut que renforcer un déséquilibre structurel entre la poursuite pénale, qui s'appuie sur un appareil policier et judiciaire établi, et l'assistance aux victimes, encore peu institutionnalisée et souvent tributaire d'initiatives privées, et tend à affecter – indépendamment des initiatives concrètement développées – sa crédibilité auprès des personnes concernées et des acteurs impliqués.

Dans ce contexte, il apparaît qu'un service spécialisé dans la coordination des mesures de protection et de prise en charge des victimes de traite est nécessaire au niveau fédéral. Il s'agirait d'un service relativement indépendant des acteurs du terrain et des autorités policières (fedpol), voire indépendant des autorités (para-public). Son rôle serait de représenter les acteurs et la perspective de la prise en charge des victimes de traite (notamment les ONG et associations) auprès des autres acteurs gouvernementaux et de coordonner les actions dans ce domaine sur le terrain.

En tant qu'acteur fédéral, ce service soutiendrait les cantons dans le développement des politiques publiques[83] dont ils assument la principale responsabilité et la mise en œuvre. Dans une logique d'incitation plutôt que d'intervention (voir par exemple Cattacin 2002 sur ce thème), cette instance devrait mettre à disposition des autorités et des acteurs sociétaux les instruments et les connaissances nécessaires pour leur permettre de répondre aux problèmes auxquels ils sont confrontés.

Une tâche primordiale consisterait à appuyer la mise en place d'un petit nombre de centres de compétences spécialisés régionaux (voir ci-dessous), de les coordonner, voire de proposer un financement partiel (ou de durée limitée, permettant la mise en route) de leurs activités.

[83] Comprises comme un ensemble de mesures cohérentes qui permettent de répondre au problème de l'aide aux victimes, tout en étant coordonnées avec les mesures dans le domaine de la poursuite du délit en question.

Application : suggestions sur le plan opérationnel

Nous avons suggéré la création d'un service fédéral spécialisé de coordination de la protection et de la prise en charge des victimes de traite qui serait indépendant de l'Office fédéral de la police. Un tel service devrait idéalement être rattaché à une institution active dans le domaine social. L'organe de coordination des services LAVI (CSOL-LAVI) auprès de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales pourrait être envisagé, parmi d'autres[84]. Rien n'empêche par ailleurs d'imaginer que les deux champs (poursuites pénales et protection sociale des victimes) restent de la responsabilité d'un unique service, bien que les raisons évoquées plus haut (crédibilité) plaident en faveur d'un ancrage institutionnel « social ».

Si les responsabilités dévolues à ce service tel que nous l'avons imaginé devaient rester aux mains du SCOTT, et donc de la fedpol, il serait alors nécessaire de réfléchir à une répartition des tâches plus pointues au sein de ce service. Il est évident que les liens entre les deux types d'activités (poursuite pénale des auteurs et protection des victimes) sont étroits et nombreux. L'exigence de crédibilité motive cependant une séparation plus évidente des acteurs en charge de ces deux dossiers.

Niveau régional

Dans l'optique d'éviter la spécialisation de nombreux intervenants dans chaque canton, la mise en place d'un petit nombre de structures spécialisées au niveau régional offre une alternative intéressante.

Le rôle de ces centres de compétences se joue sur deux plans, qu'il est nécessaire de distinguer clairement :

- **Information et formation**. En possession de connaissances spécifiques en matière de protection et d'encadrement des victimes de traite, ces centres offrent leur expertise aux acteurs cantonaux confrontés à cette problématique. Ils leur offrent l'accès aux informations requises par leurs activités, de manière régulière (formations organisées) ou ponctuelles (demandes particulières concernant, par exemple, un cas précis) et participent activement à leur mise en réseau, par exemple dans le cadre de tables rondes cantonales. Mais les centres spécialisés informent aussi les acteurs du niveau national, ce qui permet le développement de politiques publiques cohérentes tenant compte de la particularité de chaque situation cantonale. Ils jouent ainsi un rôle fondamental d'intermédiaire entre le terrain et l'administration fédérale.
- **Prise en charge des victimes**. Les centres de compétences ont la responsabilité du « case management » de l'encadrement psychosocial et juridique des victimes de traite et collaborent étroitement avec les acteurs cantonaux concernés. En amont, ils assistent aussi les intervenants impliqués (notamment la police) dans la détection et l'identification des victimes.

La Belgique propose à cet égard un modèle intéressant : trois centres régionaux, reconnus comme organisations non gouvernementales, remplissent à la fois un rôle de soutien psychosocial et juridique pour les victimes de traite et un rôle d'information des acteurs concernés. Ces centres, financés par les autorités locales et nationales, sont coordonnés par un service gouvernemental national, le Centre pour l'égalité des opportunités et la lutte contre le racisme (pour plus de détails sur ce modèle, voir Moens 2005). L'Autriche a également opté pour l'institutionnalisation des centres spécialisés exerçant les deux fonctions, par le biais de l'ONG Lefö (voir par exemple Vaz Cabral 2001: 67).

Il ne s'agit pas de transposer tels quels ces modèles, mais d'envisager – sur la base de ce type de dispositif institutionnel – entre deux et quatre services spécialisés[85] actifs en Suisse, coordonnés au niveau national par un service spécialisé dans la protection des victimes et au bénéfice d'une reconnaissance étatique et d'un financement stable.

Ces centres de compétences devraient remplir les conditions suivantes :

- être indépendants des autorités judiciaires/policières (crédibilité auprès des victimes et des autres acteurs) ;
- être accessibles aux victimes, relativement proches et flexibles dans l'organisation du travail (interventions de crise) ;
- être insérés/rattachés à un service plus généraliste – bas seuil – de conseil (centre de conseils pour migrants, associations de soutien aux prostituées, services syndicaux, etc.) ;
- être relativement neutres du point de vue politique et idéologique.

[84] La Belgique, qui peut ici servir de modèle, a confié cette responsabilité de coordination à un organe gouvernemental, le Centre pour l'égalité des opportunités et la lutte contre le racisme.

[85] Dans la logique helvétique, il pourrait s'agir d'un centre par région linguistique. Cependant, le Tessin a opté pour un modèle alternatif ne nécessitant pas forcément un acteur supplémentaire. Par contre, deux services pourraient être imaginés en Suisse alémanique.

L'avantage principal d'un rattachement à un organisme déjà existant est d'avoir sous le même toit un service à bas seuil accessible à une population plus large potentiellement vulnérable et un service spécialisé auquel peuvent être adressées les victimes de traite, les deux étant à même de partager leurs expériences, compétences et ressources et de proposer ainsi une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail[86].

Par ailleurs, cette offre ne devrait pas uniquement être destinée aux victimes ayant accepté de collaborer avec la police (comme c'est le cas des associations belges). Dans ce sens, on peut imaginer que ces organismes soient financés par différentes sources, les unes publiques, les autres privées. Ils devraient cependant bénéficier d'un financement de base et d'une reconnaissance publique suffisants pour leur permettre une stabilité à moyen terme, tout en restant indépendants des autorités policières et judiciaires. Dans tous les cas, une reconnaissance de ces services par la LAVI est un prérequis indispensable.

Les centres de compétences disposent donc d'une expertise précieuse, et ce aux deux niveaux de leurs activités :

- Ils ont des connaissances approfondies du phénomène sur les plans juridique, politique, institutionnel et sociologique qui leur permettent d'informer les politiques publiques nationales et cantonales et d'effectuer un travail de sensibilisation des acteurs (cantonaux) concernés, en proposant notamment un soutien dans la mise en place des dispositifs de protection. Le degré de connaissance constaté[87] et l'importance des écarts entre les différentes définitions données par les acteurs rencontrés au cours de la recherche renvoient clairement à la nécessité d'une information à ce sujet.
- Leurs compétences en matière de soutien et de suivi des victimes de traite d'êtres humains leur confèrent une légitimité à prendre en charge la coordination des situations, en collaboration avec les acteurs cantonaux (dans certains cas fédéraux). Cette spécialisation s'articule autour de compétences spécifiques de prise en charge (psychologique, juridique, sociale), mais également sur le plan technique grâce à une insertion dans un réseau adéquat permettant un encadrement global des victimes.

[86] On pourrait aussi imaginer la création d'un centre qui ne serait pas directement actif dans l'identification des victimes, mais qui collaborerait étroitement avec des organismes remplissant cette fonction.

[87] Le manque de connaissances s'explique largement par la complexité du phénomène et l'évolution rapide du cadre juridico-institutionnel.

La nécessité de centres spécialisés sur la traite d'êtres humains tient à la complexité de ses enjeux et de la prise en charge des victimes, mais surtout au fait que ce phénomène touche différentes thématiques et domaines d'activités (droit pénal, problématique migratoire, droit des victimes en général, etc.). Les différents acteurs de la protection ont bien certaines connaissances pertinentes en la matière, mais leur perspective est généralement partielle, limitée à leur domaine d'activité particulier. Un des atouts majeurs d'un centre spécialisé est sa capacité à réunir ces différentes perspectives dans une vision globale du phénomène, consciente des tensions principales qui le traversent.

En outre, c'est l'expérience accumulée par un centre spécialisé qui fait sa force principale en le rendant crédible auprès de ses partenaires moins spécialisés : la confiance qui peut être établie et le partage des responsabilités qui en découle permet au final à chaque intervenant de se concentrer sur ses propres tâches.

Par ailleurs, la traite d'êtres humains est un problème social émergent, et les pratiques de protection et de prise en charge de ses victimes n'en sont qu'au début de leur développement en Suisse. Le manque de dispositifs appropriés rend l'intervention fortement tributaire de la sensibilité et de l'intérêt particuliers des intervenants impliqués, et la mise en place de dispositifs (cantonaux) de prise en charge concertés reste ainsi incertaine et précaire. Des acteurs régionaux spécialisés peuvent intervenir de manière flexible à toutes les étapes de développement, ce qui permet d'utiliser des synergies (et d'éviter que chaque canton « réinvente la roue »), en favorisant la mise en place de dispositifs adaptés dans les différentes régions. Cela contribue aussi à réduire les inégalités découlant du fédéralisme et à assurer le suivi de l'évolution des dispositifs.

En plus d'être émergente, la problématique, au sens de problème social nécessitant la mise en place de politiques publiques pertinentes, évolue rapidement. L'élargissement de sa définition juridique et les nouveaux défis qu'elle pose aux acteurs sociaux l'illustre de manière éclatante. Il n'est par exemple pas sûr que les réseaux d'intervention actuellement en phase d'expérimentation soient à même de s'adapter rapidement et efficacement aux nouvelles réalités. Dans ce contexte, l'expertise et le soutien d'un acteur spécialisé ne peuvent qu'être bénéfiques et efficients.

Application : suggestions sur le plan opérationnel

Différents acteurs pourraient être investis de la responsabilité de devenir « centre de compétences » en la matière. Si le FIZ Makasi remplit en grande partie les critères développés ci-dessus (pour la région de Zurich), d'autres types de services peuvent être envisagés. Un centre LAVI pourrait par exemple développer de telles compétences spécialisées, avec l'avantage central d'être inséré dans un tissu institutionnel adapté, mais le désavantage de proposer des services à haut seuil. Des liens étroits avec une ou plusieurs associations actives sur le terrain (travail de proximité) pourraient alléger cet obstacle en abaissant le seuil d'accès.

Les différents centres de compétences régionaux devraient travailler en étroite collaboration, et il n'est pas exclu que certains développent un degré d'expertise encore plus spécifique. Si un centre est plus pointu en matière de protection des victimes d'exploitation sexuelle, un autre pourrait développer des compétences orientées plus spécifiquement vers la prise en charge des victimes d'exploitation dans d'autres secteurs économiques. Cela ne signifie pas que tous les centres de compétences ne seraient plus à même de répondre à tous les types de demandes, mais plutôt qu'ils auraient acquis – en plus – des compétences spécifiquement axées sur une sous-thématique dont ils peuvent faire bénéficier les autres centres partenaires.

***

Le tableau suivant (Tableau 11) récapitule les différentes étapes du schéma institutionnel idéal développé plus haut, niveau par niveau, en décrivant les acteurs centraux et les rôles de chacun.

Tableau 11 : Récapitulatif des acteurs de la protection sociale des victimes et de leurs fonctions (modèle idéal)

Niveau	**Cantons**	**Confédération**	**Régions**
Acteurs	Réseaux d'intervention semi-spécialisés	Service de coordination des mesures de protection et de prise en charge des victimes	Centres de compétences spécialisés
Fonctions dans la politique publique	• Définition et mise en œuvre d'un ensemble de mesures cohérentes (politique publique cantonale) • Mise en place d'un dispositif (réseau semi-spécialisé) et d'une procédure d'intervention	• Impulsions pour la mise en place de politiques appropriées • Information/sensi-bilisation • Coordination des acteurs (régionaux, dans une moindre mesure cantonaux) • Suivi et évaluation des mesures	• Information et formation (expertise) des acteurs cantonaux et nationaux • Intermédiaire entre Confédération et cantons • Soutien dans la mise en réseau des acteurs cantonaux
Fonctions sur le plan opérationnel	• Prise en charge des victimes, en collaboration avec les centres de compétences régionaux		• « Case management » des situations, en collaboration avec acteurs cantonaux • Conseil et soutien de l'action des différents intervenants cantonaux

6.2.2 Approche politique générale

Au regard des résultats de l'étude, appuyés par la littérature spécialisée, il est nécessaire de considérer la traite dans le contexte général des politiques migratoires et de l'accès aux droits des personnes migrantes.

Les politiques publiques spécifiques dont il a été question, si elles sont indispensables, s'appuient sur des catégories légales de personnes qui ne sont pas forcément le reflet des situations vécues. L'octroi de droits particuliers à certaines personnes reconnues comme « victimes » (selon des critères qui répondent en grande partie aux définitions du droit pénal) crée parallèlement la catégorie correspondante de personnes ne pouvant pas accéder à un tel

traitement. Le danger réside, selon Anderson et O'Connell, dans la construction de hiérarchies morales et de barrières pratiques et légales qui font une distinction entre les victimes « méritantes », « moins méritantes » ou « non méritantes » (2004: 25). En d'autres termes, la focalisation sur la situation des victimes de traite d'êtres humains détourne le débat de la question générale de l'accès des travailleurs migrants à des droits humains et sociaux minimaux, quel que soit leur statut légal.

Dans le même ordre d'idées, l'entrée en vigueur de la nouvelle définition légale de la traite, qui ne se limitera plus à l'exploitation sexuelle, exigera le dépassement de certaines idées préconçues, notamment celle selon laquelle les femmes sont les uniques victimes de la traite d'êtres humains alors que les hommes entrent dans la catégorie des migrants trafiqués (« *smuggling* ») qui, eux, ne bénéficient d'aucune protection particulière, car ils sont jugés être consentants par rapport à leur situation (Andrees et van den Linden 2005). Les situations de traite d'êtres humains dans d'autres domaines que l'industrie du sexe mériteront une attention particulière de la recherche ces prochaines années. D'autres pistes de recherches futures envisageables sont développées en annexe (Annexe 2).

Dans le domaine de la prostitution, la question de la réglementation de la prostitution exige ce même recadrage du débat quant aux droits des migrants. L'argument selon lequel les travailleuses du sexe doivent être reconnues comme exerçant une activité comme les autres se justifie notamment par un certain pragmatisme. Ce type de politique publique recèle cependant le risque de permettre un accès aux droits revendiqués aux seules personnes dont la situation légale est stable[88]. Une position prohibitionniste ou abolitionniste ne résout, par ailleurs, en rien ce problème.

Les victimes de traite sont avant tout des personnes migrantes qui ont dû, pour réaliser leur projet migratoire, passer par des intermédiaires criminels ayant abusé d'elles et les maintenant dans une situation d'exploitation en jouant (parmi d'autres moyens) avec leur situation légale précaire et leur manque d'accès à des droits fondamentaux dans le pays de destination. Cette approche de la traite en tant que phénomène migratoire s'impose non seulement sociologiquement, mais également d'un point de vue juridique comme le confirment différentes études (voir Mentz 2001 pour l'Allemagne ; van Spyk 2005 pour le contexte suisse). Il en découle qu'une des premières voies de protection des victimes de traite d'êtres humains et d'une approche préventive de telles situations passe, entre autres, par une politique migratoire respectueuse des droits humains qui accorderait des droits minimaux aux travailleurs migrants dans leur ensemble. Il est question ici de développer des solutions pragmatiques qui prendraient en compte à la fois la nécessité de protéger la souveraineté nationale et le respect des droits humains des migrants (Nadig 2002). Les politiques migratoires nationales sont en première ligne, mais une telle approche implique également l'établissement de régimes migratoires internationaux concertés, basés sur une coopération et une gestion commune des mouvements migratoires internationaux.

[88] Certaines études auraient notamment démontré que la légalisation de la prostitution a pour corollaire de repousser dans des contextes les moins contrôlés les personnes les plus précaires et de les exposer ainsi à des risques plus élevés de traite (voir Kelly 2005).

Bibliographie

Achermann, Christin et Milena Chimienti (2006). *Migration, Prekarität und Gesundheit. Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Achermann, Christin et Denise Efionayi-Mäder (2003). *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz : Auswirkungen auf den sozialen Schutz*. Bern [etc.]: BBL, Vertrieb Publikationen [etc.].

Agustin, Laura (2005). "Migrants in the Mistress's House: Other Voices in the "Trafficking" Debate." *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(1).

Agustin, Laura (2006). "The disappearing of a migration category: migrants who sell sex." *Journal of ethnic and migration studies*, 3(1): 29-47.

Anderson, Bridget et Julia O'Connell Davidson (2003). *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*. Geneva: International Organization for Migration.

Anderson, Bridget et Julia O'Connell Davidson (2004). *Trafficking - a demand led problem? Part I: Review of Evidence and Debates*. Stockholm: Save the Children Sweden.

Anderson, Bridget et Ben Rogaly (2005). *Forced Labour and Migration to the UK*. Oxford: Centre for Migration, Policy and Society (COMPAS), in association with the Trades Union Congress.

Andrees, Beate et Mariska N.J. van den Linden (2005). "Designing Trafficking Research from a Labour Market Perspective", in Laczko, Frank et Elzbieta M. Gozdziak (éd.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).

Andrijasevic, Rutvica (2005). "La traite des femmes d'Europe de l'Est en Italie." *Revue européenne des migrations internationales*, 21(1).

Apap, Joanna et Felicita Medved (2002). *Protection schemes for victims of trafficking in selected EU member countries, candidate and third countries*. Geneva: International Organization for Migration.

Associazione On the Road (éd.) (2002). *Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the European scenarios). Research report*. Martinsicuro: Associazione On the Road.

Bailliet, Cecilia M. (2006). "Responsibilities of the destination country." *Forced Migration Review*, 25: 28-30.

Bartal, Isabel et Denise Hafner (2000). *Illegalisierte Hausangestellte in der Region Zürich : eine explorative Studie*. [Zürich]: [s.n.].

Beddoe, Christine (2006). "Trafficking: immigration or human rights concern?" *Forced Migration Review*, 25: 39-40.

Benhabib, Seyla (2006). *The rights of others. Aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bertschi, Susanne (1996). *Frauenhandel und Förderung der Prostitution : eine Untersuchung über die Rechtsanwendung der revidierten Artikel 195 und 196 des Schweizerischen Strafgesetzbuches und deren Bedeutung für Betroffene anderer Herkunft*. Basel: [s.n.].

BKA (2005). *Bundeslagebild Menschenhandel 2004*. Bundeskriminalamt: Wiesbaden.

Brennan, Denise (2005). "Methodological Challenges in Research with Trafficked Persons: Tales from the Field", in Laczko, Frank et Elzbieta M. Gozdziak (éd.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).

Brombacher, Tanja (2005). *La lutte contre la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle. Les stratégies des polices et des ONG de Berne, Lucerne et Bâle*. Département de science politique. Genève: Université de Genève.

Brunovskis, Anette et Guri Tyldum (2004). *Crossing borders : an empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings.* Oslo: Fafo.

Burgoyne, Bob et Claire Darwin (2006). "UK victims of trafficking." *Forced Migration Review*, 25: 43.

Cantwell, Nigel (2005). "L'adoption internationale est-elle liée à la traite d'enfants?" *Bulletin mensuel du Service Social International*, 11-12/2005.

Cattacin, Sandro (2002). "Etat incitateur", in Fragnière, Jean-Pierre et Roger Girod (éd.), *Dictionnaire suisse de politique sociale*. Lausanne: Réalités sociales.

CCEM (2000). *Esclavage moderne et trafic d'êtres humains, quelles approches européennes?* Actes du colloque du Comité contre l'esclavage moderne, 17 novembre 2000. Paris.

Chimienti, Milena (2006). *Prostitution, migration et santé. Risques et ressources des femmes d'origine étrangère exerçant dans différents milieux du marché du sexe*: Manuscrit de thèse (non-publié).

Chimienti, Milena et Denise Efionayi-Mäder (2003). *La répression du travail clandestin à Genève : application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Commission d'experts "sans-papiers" (2004). *Rapport de la commission d'experts pour les travailleurs "sans-papiers" à l'intention du Conseil d'Etat genevois*. Genève.

Commission of the European Communities (2001). *Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and the Netherlands*. Brussels: European Commission.

Conseil de l'Europe (2005). *Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Suisse (29 novembre - 3 décembre 2004)*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, Bureau du commissaire aux droits de l'homme.

Corbin, Alain (1978). *Les filles de noce. Misère sexuelle et prostitution aux XIXème et XXème siècles*. Paris: Aubier Montaigne.

Cunneen, Mary (2005). "Forced and bonded Labour", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.

D'Amato, Gianni, Brigitta Gerber et Martina Kamm (2005). *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in die Schweiz*. Neuchâtel: Swiss forum for migration and population Studies.

Dahinden, Janine et Fabienne Stants (2006). *Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.

Department of State of the United States (2005). *Trafficking in persons report : June 2005*. Washington, D.C. : United States of America, Department of State.

Department of State of the United States (2006). *Trafficking in persons report : June 2006*. Washington, D.C. : United States of America, Department of State.

DFAE (2002). *Swiss guidelines for internationally effective measures for the prevention of trafficking in persons and for protection of the victims*. Berne: Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Doezema, Jo (1999). "Loose women or lost women? The re-emergence of the myth of 'white slavery' in contemporary discourses of 'trafficking in women'." *Gender Issues*, 18(1): 23-60.

Doomernik, Jeroen (2002). *Irregular migration in the European Union*. Paper presented for the CAEC task force on migration (unpublished).

Dottridge, Mike (2004). *Kids as commodities? Child trafficking and what to do about it*. International Federation Terre des Hommes.

Dottridge, Mike (2005). "Trafficking in children", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.

Dusch, Sabine (2002). *Le trafic d'êtres humains*. Paris: Presses universitaires de France.

Efionayi-Mäder, Denise, Joëlle Moret et Marco Pecoraro (2005). *Trajectoires d'asile africaines. Déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Egger, Theres (2004). *Bedarfsanalyse Frauenhäuser. Integraler Bericht zur Vorstudie*. Bern: BASS.

Ehrenreich, Barbara et Arlie Russell Hochschild (éd.) (2003). *Global woman : nannies, maids and sex workers in the new economy*. London: Granta Books.

Estermann, Josef (2002). *Organisierte Kriminalität in der Schweiz*. Luzern: Orlux Verlag.

European Commission (2001). *Trafficking in women : the misery behind the fantasy : from poverty to sex slavery : a comprehensive European strategy*. [Brussels]: [European Commission].

European Commission (2004). *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. Brussels: European Commission.

fedpol (2001a). *Illegale Prostitution und Menschenhandel in der Schweiz. Auszüge aus dem Bericht des Dienstes für Analyse und Prävention vom September 2002.* . Bern: Office fédéral de la police (fedpol).

fedpol (2001b). *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse : rapport 2001*. Berne: Office fédéral de la police (fedpol).

fedpol (2004). *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse : rapport 2004*. Berne: Office fédéral de la police (fedpol).

fedpol (2005). *Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse : rapport 2005*. Berne: Office fédéral de la police (fedpol).

Flückiger, Yves et Cyril Pasche (2005). *Analyse du secteur clandestin de l'économie domestique à Genève*. Genève: Observatoire universitaire de l'emploi.

Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa (FIZ), (éd.) (2003). *Betrogen und verkauft*. Zürich: FIZ.

Frommel, Monika (2006). *Menschen- und Frauenhandel - welche Interventionen wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll?* Discussion paper. Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Galiana, Carmen (2000). *Trafficking in women*. Brussels: The European Parliament, Directorate General for Research.

Groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains (2001). *Traite des êtres humains en Suisse : rapport du groupe de travail interdépartemental traite des êtres humains au Département fédéral de justice et police*. Berne: Office fédéral de la justice.

Harding, Jeremy (2000). *The uninvited : refugees at the rich man's gate*. London: Profile Books [etc.].

Herz, Annette Louise (2005). *Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis*. Berlin Duncker und Humblot.

Holzwarth, Vera-Maria et Alison King (à paraître). *Kinderhandel und die Schweiz*. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.

Hughes, Donna M. (2002). *Trafficking for sexual exploitation : the case of the Russian Federation*. Geneva: IOM, International Organization for Migration.

ILO (2005). *A global alliance against forced labour*. International Labour Conference, 93rd Session 2005. Geneva: International Labour Organisation.

IOM (2002). *Country profiles for Europe. Overview of counter-trafficking measures in 17 countries with respect to prevention and protection of victims*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).

IOM (2005). *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe. Tools and Best Practices*. Brussels: International Organization for Migration (IOM).

IOM, Regional Office for the Baltic and Nordic Countries (éd.) (2001). *Trafficking in women and prostitution in the Baltic States : social and legal aspects*. Helsinki: IOM.

Jurt, Luzia (2004). *Minderjährige Hausangestellte in der Schweiz : eine Untersuchung im Auftrag von Terre des hommes schweiz*. Brugg: Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz, Departement Soziale Arbeit, Abteilung Forschung und Entwicklung.

Kamm, Martina et Gianni D'Amato (2006). "Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. Freundschaftsdienst, Business oder Organisierte Kriminalität?" *Asyl*, 1/06.

Kämpfer, Ines (2004). *Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz*. Zürich: Schweizerisches Komitee für UNICEF.

Kelly, Elizabeth (2002). *Journeys of jeopardy : a review of research on trafficking in women and children in Europe*. [Geneva]: IOM, International Organization for Migration.

Kelly, Elizabeth (2005). ""You Can Find Anything You Want": A Critical Reflection on Research on Trafficking in Persons within and into Europe", in Laczko, Frank et Elzbieta M. Gozdziak (éd.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).

Koelges, Barbara, Birgit Thoma et Gabriele Welter-Kaschub (2002). *Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelprozessen. Eine Analyse von Gerichtsakten*. Boppard: Solwodi e.V.

Konrad, Helga (2006). "OSCE promoting coordination to fight human trafficking." *Forced Migration Review*, 25: 27.

Kornivus, Anna G. et al. (2005). *Trafficking in human beings. Third report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague.

Le Breton Baumgartner, Maritza et Ursula Fiechter (2000). *Gesellschaftliche Determinanten des Frauenhandels aus der Perspektive betroffener Migrantinnen in der Schweiz*. Zürich: [s.n.].

Le Breton, Maritza et Regula Fiechter (2005). *Verordnete Grenzen - verschobene Ordnungen. Eine Analyse zu Frauenhandel in der Schweiz*. Bern: eFeF Verlag.

Mentz, Ulrike (2001). *Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem*. Frankfurt am Main, etc.: Peter Lang.

Meystre-Agustoni, Giovanna (2004). *Populations particulières et prévention du VIH/Sida. Les travailleurs du sexe: revue de littérature*. Raisons de santé 98. Lausanne: Institut universitaire de médecine sociale et préventive.

Moens, Bruno (2005). "Specialised service centres. The Belgian model", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in*

persons. theoretical debate and practical approaches. Baden-Baden: Nomos, p. 119-123.

Moradi, Amir et Olivier Pifferini (2006). *Prostitution et bilatérales: le marché du sexe à Genève face à la libre circulation des personnes en Europe*. Genève: Université de Genève.

Moser, Patrick (2002). *Les mineurs non accompagnés en Suisse et en Europe. Aspects factuels et légaux*. Lausanne: Fondation Terre des Hommes.

Nadig, Aninia (2002). "Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection." *Journal of refugee studies*, 15(1): 1-25.

Niesner, Elvira (2001). *Frauenhandel in Europa : Strafverfogung und Opferschutz im europäischen Vergleich = Trafficking in women in Europe : prosecution and victim protection in a European context*. Bielefeld: Kleine.

O'Connell Davidson, Julia (2005). *Children in the Global Sex Trade*. Cambridge and Madsen: Polity Press.

OIM (2002a). *La traite des mineurs non-accompagnés dans l'Union européenne. Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas*. Bruxelles et Paris: Organisation internationale pour les migrations.

OIM (2002b). "Le titre de séjour temporaire: Une nouvelle façon de protéger les victimes de la traite?" *Traite des migrants. Bulletin trimestriel de l'Organisation internationale pour les migrations*, 25.

OIT (2004). *Coup de main ou vie brisée? Comprendre le travail domestique des enfants pour mieux intervenir*. Genève: Organisation internationale du travail (OIT).

Orfano, Isabella (2005). "A victim-centred approach. The Italian model", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos, p. 114-118.

OSCE (2004). *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A practical Handbook*. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights.

Pearson, Elaine (2004). *Coercion in the kidney trade? A background study on trafficking in human organs worldwide*. Eschborn, Germany: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Pearson, Elaine (2005a). "Historical Development of Trafficking. The Legal Framework for Anti-Trafficking Interventions", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.

Pearson, Elaine (2005b). "Organ trafficking - Challenges and perspectives", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.

Pieth, Mark et al. (2002). *Violence au quotidien et crime organisé : les résultats d'un Programme national de recherche*. Bern [etc.]: P. Haupt.

Prasad, Nivedita et Babette Rohner (2005). "Undocumented Migration and Labour Exploitation", in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.

Prodolliet, Simone (1997). "Zwischen selbständigem Handeln und potentieller Ausbeutung : Frauenmigration und Frauenhandel in der Schweiz", in *Migration : eine Debatte um Globalisierung, Nationalstaat und Menschenrechte*. Zürich [etc.]: Evangelischer Frauenbund der Schweiz [etc.], p. 13-14.

Rauber, Sebastian (2006). "Combating Trafficking: the Swiss approach." *Forced Migration Review*, 25: 25-27.

Salt, John (2000). "Trafficking and Human Smuggling : a European Perspective." *International Migration*, 38(3): 31-54.

Salt, John et al. (2000). *Migrant trafficking and human smuggling in Europe : a review of the evidence with case studies from Hungary, Poland and Ukraine*. Geneva: IOM, International Organization for Migration.

Sardi, Massimo et Didier Froidevaux (2001). *"Le monde de la nuit". Milieu de la prostitution, affaires et 'crime organisé'*. Recherche menée dans le cadre du PNR40 "Violence et criminalité organisée".

Sauvin, Philippe (2004). *Travail forcé, façon helvétique : recherche sur le travail forcé et la traite des personnes en Suisse*. Genève: Centre Europe - Tiers Monde (CETIM).

Scarpa, Silvia (2005). *Child trafficking: the worst face of the world*. Global Migration Perspectives No. 40. Geneva: Global Commission on International Migration.

Schertenleib, Marianne (2005). "FIZ Makasi. Die neue Stelle für Opfer von Frauenhandel." *Terra cognita*, 6: 94-95.

Schertenleib, Marianne et Annette Hug (2001). *Illégales mais indispensables : employées domestiques sans permis de séjour valide dans la région de Zurich*. Zurich: FIZ.

SCOTT (2005). *Mécanismes de coopération contre la traite d'êtres humains. Guide pratique*. Berne: Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT).

Sector Project against Trafficking in Women (GTZ) (éd.) (2005). *Challenging trafficking in persons. Theoretical debate and practical approaches*. Baden-Baden: Nomos.

Solwodi (éd.) (2003). *Grenzüberschreitendes Verbrechen, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Schutz, Beratung und Betreuung von Gewalt- und Menschenhandelsopfern. Ein Handbuch für die Praxis*. Boppard: Solwodi e.V.

Sorrentino, Liliana (2005). "Cooperation for protection. National Referral Mechanisms." in Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Sector Project against Trafficking in Women (éd.), *Challenging Trafficking in Persons. Theoretical debate and practical approaches.* Baden-Baden: Nomos.

Studer, Stefan et Christina Peter (1999). *Kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz : eine Recherche*. Bern: arge kipro.

Surtees, Rebecca (2005). *Second annual report on victims of trafficking in South-Eastern Europe*: International Organization for Migration.

Tschan, Isabelle (2005). *Victims without rights? Human rights discourses regarding prostitution in the context of migration*. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. Lund: Lund University.

Tyldum, Guri et Anette Brunovskis (2005). "Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical studies on Human Trafficking", in Laczko, Frank et Elzbieta M. Gozdziak (éd.), *Data and research on human trafficking: A global survey*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).

UNODC (2006). *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

van Spyk, Benedikt (2005). "Das Paradies in den Köpfen lebt weiter - Menschenhandel und Sklaverei in der Schweiz." *Jusletter*, 7 (Februar 2005).

Vaz Cabral, Georgina (2001). *Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union Européenne. Autriche, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie*. Recherche effectuée avec le soutien de la Commission Européenne (Initiative Daphné) et le Comité contre l'esclavage moderne.

Vermot-Mangold, Ruth-Gaby (2003). *Trafic d'organes en Europe. Rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille auprès de l'Assemblée parlementaire*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Virgilio, Maria (2002). "Results and crucial points of legislation and crime policies", in Road, Associazione On the (éd.), *Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime (Italy and the european scenarios). Research report*. Martinsicuro: Associazione On the Road.

Wata, Aimé (2003). *La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse*. Sion: Institut univerrsitaire Kurt Bösch.

Weitzer, Ronald (2005). "The growing moral panic over prostitution and sex trafficking." *The Criminologist*, 30(5).

Willemsen, Eline (2006). "A safe return for victims of trafficking." *Forced Migration Review*, 25: 30-31.

Young, Wendy et Diana Quick (2006). "Combating trafficking in the UK." *Forced Migration Review*, 25: 41-41.

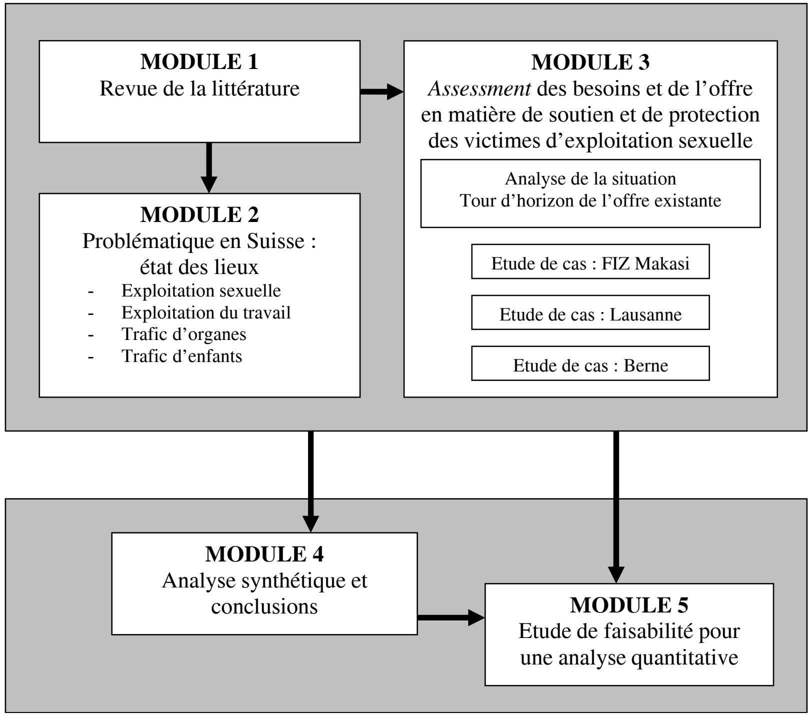
Zschokke, Rahel (2005). *Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual?* Luzern: Orlux.

Annexes

Annexe 1 : Méthodologie

La méthodologie s'articule autour de cinq modules de base. Le schéma suivant (Figure 5) présente ces modules, qui doivent être compris comme les cinq étapes du processus de recherche.

Figure 5: Modules de recherche



Différentes méthodologies ont été appliquées au cours de ces cinq modules. En plus d'une analyse secondaire de la littérature existante, des données primaires ont été récoltées dans différents cantons en Suisse, au cours d'entretiens avec des experts et des personnes clés, ainsi qu'avec un petit nombre de personnes elles-mêmes directement concernées par la traite d'êtres humains. Ces entretiens ont en particulier servi de matériel de base pour l'analyse dans le cadre des modules 2 (état des lieux) et 3 (protection

des victimes). Pour le module 3, ils ont été complétés par trois études de cas visant à une compréhension plus détaillée de situations spécifiques.

Entretiens d'experts

Il n'était pas possible de réaliser des entretiens dans tous les cantons suisses, d'autant plus que le nombre d'acteurs potentiellement concernés dans chaque canton est relativement élevé. Nous avons par conséquent opté pour une perspective sélective plutôt qu'exhaustive, mais avons pris garde à ne pas choisir uniquement des acteurs ou des régions particulièrement sensibilisés à la question de la traite d'êtres humains, l'idée de l'étude étant également de mettre en lumière les lacunes existantes. Il existe en effet en Suisse un certain nombre de personnes particulièrement présentes dans l' « arène publique » autour de la traite d'êtres humains, et sans vouloir nous passer de l'expertise de ces personnes, nous avons également souhaité rencontrer celles pour qui ce thème n'est pas forcément une priorité (dans le discours ou dans l'action). Par ailleurs, nos entretiens, conduits au moyen d'un guide utilisé de manière flexible, avaient une orientation plus pratique (expérience et action de la personne sur le terrain) que discursive.

Au total, 30 entretiens d'experts ont été effectués, dont deux par téléphone[89]. Hormis les interlocuteurs actifs au niveau fédéral ou dont la fonction n'est pas directement en rapport avec un canton, des personnes issues de sept cantons différents ont été interviewées. Les personnes interrogées font partie de l'administration fédérale, des autorités cantonales ou municipales, de services reconnus au sens de la LAVI, d'associations actives dans le milieu de la prostitution, d'ONG actives dans différents domaines (dont le FIZ Makasi, spécialisé dans le soutien aux victimes de traite d'êtres humains) ou de divers domaines spécifiques. Le tableau ci-dessous (Tableau 12) donne un aperçu du profil des experts interviewés, tandis que l'Annexe 2 contient une liste détaillée des experts consultés.

[89] Avec certains interlocuteurs, deux entretiens ont été nécessaires. De plus, certains entretiens ont été effectués avec plus d'un interlocuteur d'une même institution à la fois. Ainsi, un total réel de 35 entretiens a été réalisé, qui concernent 36 interlocuteurs.

Tableau 12 : Entretiens d'experts : types d'interlocuteurs et lieux d'affiliation

Interlocuteurs	Nombre
Autorités policières et judiciaires	**8**
Confédération	2
Fribourg	1
Genève	1
Tessin	1
Zurich	3
Services et associations de protection des victimes	**11**
Berne	1
Fribourg	2
Genève	1
Neuchâtel	1
St-Gall	1
Tessin	2
Zurich	3
Divers	**11**
National ou sans affiliation cantonale	8
Genève	2
Zurich	1
Total	**30**

Entretiens avec des victimes de traite d'êtres humains

Un petit nombre d'entretiens a été réalisé avec des personnes ayant été victimes de traite d'êtres humains ou de situations s'y apparentant fortement. Sans prétendre à une quelconque représentativité, ces entretiens offrent un aperçu direct de ce que peuvent signifier de telles situations pour les personnes concernées. Pour cette partie de la recherche, nous avons rencontré huit personnes, toutes des femmes, dont une partie (trois) a été victime de traite d'êtres humains en vue d'exploitation sexuelle, une autre (cinq) en vue de l'exploitation de la force de travail. Les entretiens ont été menés individuellement, sauf dans un cas où l'occasion nous a été offerte de rencontrer lors d'un même rendez-vous quatre femmes vivant à Genève et ayant toutes travaillé en tant que domestiques pour des représentants diplomatiques ou des fonctionnaires internationaux. Hormis Genève, les personnes contactées résidaient dans les cantons de Zurich et de Neuchâtel. Elles sont originaires du Brésil, de Bulgarie, d'Ethiopie, du Nicaragua, du Kosovo, du Maroc, du Nigeria et des Philippines. Nous avons pu entrer en contact avec ces femmes par l'intermédiaire de certains de nos interlocuteurs rencontrés lors des entretiens d'experts.

Lors des entretiens conduits sur la base d'un questionnaire semi-directif, ont été abordés les thèmes suivants : expérience pré-migratoire, migration (moyens, intermédiaires, financement, trajectoire, etc.), conditions rencontrées en Suisse et recherche d'aide pour sortir de la situation d'exploitation. Dans deux cas, une interprète était présente.

Etudes de cas

L'esquisse initiale prévoyait trois études de cas visant à analyser les offres de soutien aux victimes de traite d'êtres humains, l'idée étant de sélectionner une offre spécialisée (FIZ Makasi) et deux offres généralistes. Il s'est cependant vite avéré que peu de services dits généralistes avaient une expérience suffisamment large en matière de soutien aux victimes de traite pour permettre une analyse satisfaisante. Nous avons donc opté pour une transformation de deux de ces études de cas institutionnelles en des études de cas de systèmes d'intervention municipaux. Le choix des études de cas municipales et non cantonales a été guidé par des motivations économiques : comme le nombre d'entretiens que nous pouvions avoir était limité, nous avons préféré analyser de manière approfondie une situation impliquant moins d'acteurs plutôt que de « survoler » un contexte plus large géographiquement et forcément plus complexe.

L'étude de cas du projet FIZ Makasi a été faite comme prévu, tandis que les deux autres ont été orientées vers l'analyse de systèmes de coopération entre les différents acteurs concernés dans deux villes suisses, Berne et Lausanne. L'idée était de comprendre, au travers d'entretiens avec les acteurs clés, comment fonctionne la mise en place d'un dispositif de protection des victimes de traite d'êtres humains dans ces deux villes. Le choix de ces deux études de cas s'est basé sur les résultats préliminaires des entretiens déjà réalisés et des différences marquantes apparaissant entre les deux situations. Alors que la traite était un thème depuis plusieurs années à Berne, il apparaissait très peu dans les discours des acteurs de la capitale vaudoise. Il nous a dès lors semblé intéressant de comprendre un peu mieux comment s'étaient développés la sensibilité et – le cas échéant – les instruments de coopération dans ces deux villes.

Chacune des trois études de cas a nécessité cinq à six entretiens avec les personnes clés[90]. Des documents publics ou internes fournis par les interlocuteurs ont également servi de base d'analyse (évaluations internes, rapports de groupes de travail, etc.). Ils ont parfois été complétés par des informations récoltées dans le cadre d'autres entretiens. Le tableau suivant

[90] Parmi ces entretiens, quatre au total ont été faits par téléphone.

(Tableau 13) répertorie les interlocuteurs rencontrés pour chaque étude de cas.

Tableau 13: Interlocuteurs interviewés dans le cadre des études de cas

Etude de cas	Entretiens
FIZ Makasi	Co-responsable du projet (soutien aux victimes) Co-responsable du projet (finances) Collaboratrice principale (60%) Collaboratrice (20%) Interprète collaborant occasionnellement avec FIZ Makasi Représentant du Ministère public de la Confédération
Ville de Berne	Responsable de la police des étrangers de la ville de Berne Collaboratrice de Xenia, offre de soutien pour femmes dans le milieu du sexe Responsable du centre LAVI de la ville de Berne Responsable de la Fondation contre la violence envers les femmes et les enfants (*Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern*) Responsable de la section communication de Caritas Berne
Ville de Lausanne	Chef de la division mineurs et mœurs et chef de la cellule prostitution, Police cantonale vaudoise Chef de la brigade des mœurs, Police municipale lausannoise Coordinatrice de Fleur de Pavé Responsable du centre LAVI du canton de Vaud Avocate spécialisée dans les affaires liées à la prostitution

Groupe d'accompagnement

Un groupe d'accompagnement a été associé à la recherche, dont le rôle a été de suivre et de guider le processus de recherche. En outre, son soutien dans l'accès à l'information et aux personnes à interviewer a représenté un apport particulièrement important pour la qualité de l'étude. En plus des mandants, deux expertes extérieures ont été invitées à participer à ce groupe d'accompagnement, dont les membres sont :

- Monique Aeschbacher, Service de lutte contre la violence du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes ;
- Stephan Libiscewski, Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants ;
- Marianne Schertenleib, FIZ – Centre d'Information pour les femmes d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe de l'Est ;
- Eva Wiesendanger, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales ;

- Barbara Zimmerli, Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions.

Quatre rencontres ont eu lieu. La première a permis, en tout début de recherche, de préciser le projet et la méthodologie. Les trois réunions suivantes ont été l'occasion de discuter les résultats intermédiaires et d'ajuster ainsi la thématique et la démarche.

Annexe 2 : Limites de l'étude et pistes de recherche futures

Cette étude est axée sur la protection sociale des victimes, dans le sens de leur encadrement par des intervenants pour l'essentiel sociaux. Ce n'est là qu'un des deux volets étroitement liés de la lutte contre la traite d'êtres humains, l'autre face étant constituée par la poursuite policière et pénale des auteurs de ce délit. Ce choix (concerté avec les mandants) ne relève bien entendu pas d'un jugement sur l'importance de l'un ou l'autre de ces aspects, mais d'une délimitation thématique de l'étude. Le volet de la poursuite pénale mériterait à lui seul une analyse approfondie, de même que les mesures judiciaires de protection des victimes (en particulier l'opportunité de programmes de protection des témoins). Il s'agirait de comprendre les déterminants des enquêtes policières et judiciaires en matière de traite, le rôle que jouent les témoins et les victimes dans ce cadre, les obstacles et défis posés. Il faudrait examiner l'introduction d'un programme de protection des témoins (avec protection policière, changement d'identité, etc.), largement controversée en Suisse, ce que nous n'avons pas pu faire dans le cadre de la présente étude. Une étude fouillée de la pratique des autorités policières et judiciaires dans les enquêtes en rapport avec la traite d'êtres humains, par exemple au travers de l'analyse de dossiers, permettrait certainement de mieux cerner ces déterminants. Toujours dans le même ordre d'idées, il serait particulièrement intéressant d'étudier la pratique en matière d'octroi d'autorisations de séjour aux victimes de traite, c'est-à-dire les modalités d'utilisation de la circulaire de l'IMES en la matière : à quelle fréquence est-elle utilisée, dans quels types de cas, avec quel degré de formalisation, etc. ?

Par ailleurs, la recherche étant axée sur la situation actuelle en matière de protection des victimes de traite, elle se concentre avant tout sur le milieu de la prostitution et n'explore que partiellement d'autres domaines moins bien connus à l'heure actuelle. La traite des enfants devrait par exemple faire l'objet d'investigations poussées si l'on souhaitait mettre à jour les diverses dimensions de ce phénomène complexe qui touche d'autres catégories de personnes : mineurs non accompagnés (du domaine de l'asile ou non), jeunes travailleuses ou travailleurs du sexe, cyber-pédophilie, enfants travailleurs, etc. De même, le large champ de la traite d'êtres humains dans d'autres domaines que l'industrie du sexe méritera certainement une attention particulière dans les années à venir. Il s'agira, d'une part, de faire un état des lieux de la situation, c'est-à-dire des secteurs économiques concernés, le profil des auteurs comme celui des victimes, les processus en œuvre et les parallèles avec les autres phénomènes de traite. D'autre part, il sera nécessaire d'analyser les dispositifs de protection de ces « nouvelles » victimes (à l'instar de ce qui est fait dans le présent rapport en ce qui

concerne les victimes d'exploitation sexuelle), ainsi que les moyens mis en œuvre par les autorités policières et judiciaires pour poursuivre les auteurs de ces délits.

Pour ce qui est de la protection des victimes de traite en général, une analyse détaillée et critique des différents modèles européens développés jusqu'à aujourd'hui (analyse qui a dû être limitée dans le présent rapport) offrirait certainement matière à réflexion pour la définition des politiques publiques et leur mise en pratique en Suisse.

Enfin, cette étude propose une approche empirique et est orientée vers la pratique, selon le souhait de ses mandants. Un ancrage plus théorique des phénomènes de traite et une réflexion d'ordre conceptuel mériteraient une attention particulière. Par exemple une analyse sociologique ou politologique des migrations irrégulières, permettrait sans doute une compréhension différenciée des processus à l'œuvre et un éclairage nouveau sur les politiques concernées.

Annexe 3 : Liste des experts consultés (entretiens d'experts et études de cas)

Confédération

- Commissariat pédophilie, traite d'êtres humains, trafic de migrants (PMM), Office fédéral de la police
- Ministère public de la Confédération (étude de cas FIZ Makasi)
- Section criminalité et droit pénal, Office fédéral de la statistique
- Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), Office fédéral de la police

Autorités policières et judiciaires (villes et cantons)

- Avocat, Zurich
- Avocate, Lausanne (étude de cas Lausanne)
- Ministère public du canton de Zurich
- Office des juges d'instruction du canton de Fribourg
- Police cantonale de Genève
- Police cantonale du Tessin
- Police cantonale vaudoise (étude de cas Lausanne)
- Police de la ville de Zurich
- Police des étrangers de la ville de Berne (étude de cas Berne)
- Police municipale, Lausanne (étude de cas Lausanne)

Services et associations de protection des victimes

- Antenna MayDay, Lugano
- Aspasie, Genève
- Caritas Berne (étude de cas Berne)
- Centre de consultation LAVI pour femmes / Solidarité Femmes, Fribourg
- Centre de consultation LAVI, Berne (étude de cas Berne)
- Centre de consultation LAVI, Lausanne (étude de cas Lausanne)
- Centre de consultation LAVI, Neuchâtel
- FIZ Makasi – Conseil et assistance pour les victimes de la traite des femmes, Zurich
- Fleur de Pavé, Lausanne (étude de cas Lausanne)

- Fondation contre la violence envers les femmes et les enfants, Berne (étude de cas Berne)
- Fri-Santé, Fribourg
- Maison d'accueil et centre de consultation LAVI, Bienne
- Maria Magdalena – Offre de soutien pour femmes dans le milieu du sexe, St-Gall
- Service cantonal LAVI, Direction de la justice et de l'intérieur, Zurich
- Service LAVI, Tessin
- Service téléphonique d'urgence de conseil pour femmes contre la violence sexuelle, Zurich
- Xenia – Offre de soutien pour femmes dans le milieu du sexe, Berne (étude de cas Berne)

Divers

- Comité suisse de l'UNICEF, Zurich
- Conseillère nationale
- Coordination des mandats tutélaires (mineurs non accompagnés), Genève
- Département de sociologie, Université de Genève
- Fondation Terre des Hommes, Mont-sur-Lausanne
- Interprète interculturelle, Zurich (étude de cas FIZ Makasi)
- Juriste, Berne
- Organisation internationale pour les migrations, Projet d'aide au retour, à la réhabilitation et à la réintégration des victimes de traite d'êtres humains en Suisse, Berne
- Service central MNA, Zurich
- Swisstransplant, Genève
- Syndicat sans frontières, Genève

Annexe 4 : Compléments d'information concernant la situation juridique en Suisse

Les développements suivants se sont produits après la clôture de la rédaction du présent manuscrit :

a) Le 19 septembre 2006, la Suisse a ratifié le *protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*. Ce protocole est entré en vigueur en Suisse le 18 octobre 2006.

b) Le 27 octobre 2006, la Suisse a ratifié le *protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*. Ce protocole est entré en vigueur le 26 novembre 2006.

c) Le nouvel art. 182 CP, qui remplace l'art. 196 CP, est entré en vigueur le 1er décembre 2006. Il a été publié dans le Recueil officiel le 19 décembre 2006.

d) La nouvelle loi fédérale sur les étrangers a été approuvée en votation populaire le 24 septembre 2006. Elle entrera vraisemblablement en vigueur le 1er janvier 2008.

Cette situation juridique est celle qui prévaut au mois de juillet 2007.

Publications de la collection « Cohésion sociale et pluralisme culturel »

Claudio Bolzman, Marie Vial (2007). Migrants au quotidien: les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives.

Janine Dahinden (2005). Prishtina-Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum.

Gianni D'Amato, Brigitta Gerber (Hrsg.) (2005). Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa.

Hans Mahnig (Ed.) (2005). Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948.

Etienne Piguet (2005). L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires.

Janine Dahinden, Etienne Piguet (Hrsg.) (2004). Immigration und Integration in Liechtenstein.

Josef Martin Niederberger (2004). Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik.

Pascale Steiner; Hans-Rudolf Wicker (Hrsg.) (2004). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden.

Brigitta Gerber (2003). Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen.

Christin Achermann, Stefanie Gass (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.

Pour plus d'information concernant ces publications, vous pouvez consulter le site du SFM http://www.migration-population.ch ou celui de l'éditeur http://www.seismoverlag.ch.

Ces publications peuvent être commandées auprès de Seismo : buch@seismoverlag.ch.

Dernieres études publiées par le SFM

51: Mathias Lerch, Janine Dahinden, Philippe Wanner (2007). Remittance Behaviour of Serbian Migrants living in Switzerland.

50 : Bülent Kaya, Martina Kamm, Alexis Gabadinho (2007). Ressources du personnel migrant : quelle importance dans le domaine de la santé ? Une recherche-action.

49: Alexis Gabadinho, Philippe Wanner, Janine Dahinden (2007). La santé des populations migrantes en Suisse : une analyse des données du GMM. Le rôle du profil socioéconomique, sociodémographique et migratoire sur l'état de santé, les comporte-ments et le recours aux services de santé.

48 : Janine Dahinden, Fabienne Stants (2007). Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz.

47 : Joëlle Moret in collaboration with Simone Baglioni and Denise Efionayi-Mäder (2006). Somali refugees in Switzerland. Strategies of Exile and Policy Responses.

46 : Joëlle Moret, Simone Baglioni, Denise Efionayi-Mäder (2006). The Path of Somali Refugees into Exile. A Comparative Analysis of Secondary Movements and Policy Responses.

45 : Mathias Lerch en collaboration avec Philippe Wanner (2006). Les transferts de fonds des migrants albanais. Facteurs déterminant leur réception.

44 : Urszula Stotzer, Denise Efionayi-Mäder, Philippe Wanner (2006). Mesure de la satisfaction des patients migrants en milieu hospitalier. Analyse des lacunes existantes et recommandations.

43 : Alexander Bischoff (2006). Caring for migrant and minority patients in European hospitals. A review of effective interventions.

Pour plus d'information concernant les publications du SFM, vous pouvez consulter le site http://www.migration-population.ch

Ces études peuvent être téléchargées gratuitement ou commandées auprès du SFM.